

BREVI RIFLESSIONI IN MATERIA DI LEGALITÀ E LOTTA ALLA CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI

di Andrea Altieri*

“La corruzione mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche e nello Stato di diritto, danneggia l’economia europea e priva gli Stati di un gettito fiscale particolarmente necessario”. Così dichiarava, nel febbraio 2014, la Commissaria U.E. per gli Affari interni, Cecilia Malmström, in occasione del Rapporto sulla lotta alla corruzione, specificando, al contempo, che “gli Stati membri hanno fatto molto negli ultimi anni per combatterla, ma la relazione odierna mostra che è lungi dall’essere sufficiente”.

Il fenomeno corruttivo rappresenta, invero, un problema di non agevole soluzione per l’intera Unione Europea, poiché in grado di colpire, seppur con modi diversi, tutti gli Stati membri, e capace di presentare un conto complessivo all’economia europea pari a circa 120 miliardi di euro annui. L’Unione Europea ha suggerito, al riguardo, una sempre maggiore attenzione all’attuazione di politiche preventive (ad esempio, norme etiche, misure di prevenzione, accesso facile alle informazioni di pubblico interesse), ai meccanismi di controllo interno ed esterno e alla soluzione dei conflitti di interesse propri di ciascuno Stato membro.

La campagna di sensibilizzazione andata via via consolidandosi in sede comunitaria ha prodotto in Italia un ampio dibattito intorno all’effettivo rispetto del principio di legalità all’interno dell’azione amministrativa, la cui portata non può in alcun modo essere disattesa qualora si intenda salvaguardare appieno una gestione sana, efficiente e trasparente della *“res publica”*.¹

* Avvocato e Docente di Diritto Amministrativo presso l’Università degli Studi “Link Campus”. Relazione tenuta al CONVEGNO “PER LA LEGALITÀ E IL LAVORO, LOTTA ALLA CORRUZIONE, ALL’EVASIONE AL RICICLAGGIO ED ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA”, Hotel Quirinale, Roma, 7 ottobre 2014.

¹ *“La nostra epoca, pur avendo ricevuto uno stato simile a un quadro dipinto con arte suprema, ma ormai sbiadito per effetto del tempo, non solo ha trascurato di riportarlo ai suoi primitivi colori, ma non si è neppure preoccupata di conservarne almeno la forma e, per così dire, le linee di contorno. Cosa rimane infatti degli antichi costumi,*

L'adozione, nel novembre 2012, della legge anticorruzione (L. n. 190/2012) ha segnato un importante passo in avanti.

La nuova normativa è indirizzata, infatti, a rafforzare le politiche di prevenzione mirate alla responsabilizzazione dei pubblici ufficiali e della classe politica, nel tentativo di bilanciare l'onere della lotta al fenomeno corruttivo che attualmente ricade quasi esclusivamente sulle forze dell'ordine e sulla magistratura, introducendo ulteriori misure, come l'obbligo per tutte le Amministrazioni di pubblicare *on-line* i conti e i bilanci annuali, di indicare la ripartizione dei costi delle opere e dei servizi pubblici e di fornire informazioni dettagliate sulle gare in corso e già concluse.

La medesima legge prevede, inoltre, anche una banca dati sugli appalti pubblici e l'obbligo per i prefetti di istituire elenchi di operatori economici non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, misura in fase di attuazione.

Nonostante gli sforzi profusi dall'Italia siano considerevoli, la corruzione rimane però, in tutta evidenza, un fenomeno preoccupante e alcuni settori strategici dell'ordinamento amministrativo per la loro rilevanza economica (su tutti quello degli appalti pubblici regolati dal D.Lgs. n. 163/006 e dal successivo Regolamento di attuazione) risultano ancora fortemente esposti all'influenza della criminalità organizzata.

Il pensiero è rivolto, ad esempio, alle c.d. "grandi opere", quali la ricostruzione de L'Aquila per il terremoto del 2009, l'Expo di Milano 2015, il sistema MOSE di Venezia; opere rivelatesi, purtroppo, non esenti dal rischio di distrazione di fondi pubblici e di infiltrazioni criminali (*"Nel 2011 i contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentavano circa il 15,9% del PIL italiano. Nello stesso anno il valore delle gare d'appalto pubblicate nella gazzetta ufficiale in percentuale della spesa totale per i contratti di opere, forniture e servizi era del 18,3%. Il già citato rapporto del 2012 della*

su cui, come disse il poeta Ennio, si reggeva lo stato romano? Questi vediamo così sepolti nell'oblio, che non solo non vengono osservati, ma ormai ignorati (...) Per le nostre colpe, non per un caso, noi conserviamo lo stato solo di nome, nella sostanza invece lo abbiamo perso già da tempo". Attraverso tali parole, mezzo secolo prima di Cristo, Marco Tullio Cicerone certificava con *La Repubblica* il dissesto terminale delle istituzioni di Roma, compiendo un estremo tentativo di elaborazione teorica per riscattarle.

commissione ad-hoc individua negli appalti pubblici un settore particolarmente esposto al rischio di corruzione. In Italia il ricorso a procedure negoziate -soprattutto senza pubblicazione del bando- è più frequente della media: nel 2010 rappresentava infatti il 14% del valore dei contratti, contro il 6% della media dell'Unione", fonte "Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione", Bruxelles, 3.2.2014)

I predetti settori sono stati interessati dalla recente ondata riformista del nostro legislatore (significativa, al riguardo, in un passato meno recente, la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari e la promozione di nuovi progetti per rintracciare le operazioni finanziarie e prevenire le infiltrazioni mafiose o sviluppando la capacità del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere), al fine di rendere ancora più stringente il richiamo alla supremazia della legge e al rispetto dell'etica, e di realizzare al contempo pienamente gli obiettivi a garanzia della trasparenza, della legalità e dello sviluppo della cultura dell'integrità auspicati in sede nazionale e comunitaria (*"In Italia il settore delle infrastrutture è a quanto pare quello in cui la corruzione degli appalti pubblici risulta più diffusa; dato che le risorse in gioco sono cospicue, il rischio di corruzione e infiltrazioni criminali è particolarmente elevato. Anche il rischio di collusione è peraltro elevato dal momento che solo pochi prestatori sono in grado di fornire le opere, le forniture e i servizi interessati. Secondo studi empirici, in Italia la corruzione risulta particolarmente lucrativa nella fase successiva all'aggiudicazione, soprattutto in sede di controlli della qualità o di completamento dei contratti di opere/forniture/servizi. La Corte dei conti ha più volte constatato la correttezza della gara, il rispetto delle procedure e l'aggiudicazione dell'appalto all'offerta più vantaggiosa, anche se in compenso la qualità dei lavori viene intenzionalmente compromessa nella fase di esecuzione. Più che rivelare la presenza di pratiche corruttive, queste irregolarità mettono a nudo i punti deboli dei dispositivi di controllo in vigore, in particolare nella fase di realizzazione dell'appalto pubblico. La Corte dei conti ha fatto inoltre presente una carenza dei propri poteri di controllo: la Corte non può infatti eseguire controlli ad hoc senza preavviso, il che si ripercuote negativamente sul tasso di accertamento delle irregolarità. D'altro*

canto la depenalizzazione del falso in bilancio produce effetti negativi in termini di prevenzione delle irregolarità, in particolare nella fase di esecuzione", fonte "Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione", Bruxelles, 3.2.2014, cit.).

Per gli appalti pubblici, in particolare, al centro di una (nuova) fase di transizione che porterà a un radicale cambiamento della normativa vigente (la recente approvazione di nuove direttive europee - nn. 23, 24 e 25 del 2014 - relative ai settori ordinari, speciali e ai contratti di concessione, condurrà, all'esito del recepimento, ad una sostanziale revisione del Codice dei contratti pubblici), la Commissione europea, in ragione dei preoccupanti accadimenti che hanno caratterizzato la materia, ha suggerito, tra l'altro, di ampliare i poteri della nuova Autorità nazionale anticorruzione, così da poter svolgere appieno - in un quadro di sempre maggiore attenzione alla prevenzione e al contrasto della corruzione e dell'illegalità - le funzioni di coordinamento e di controllo dell'intera materia, da sempre caratterizzata da una naturale complessità, nonché da continua evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Da qui, pertanto, e conclusivamente, la necessità di produrre un ulteriore sforzo generale per promuovere una sempre più efficace campagna di sensibilizzazione verso il rispetto del diritto, della legalità e dell'etica, anche con il supporto di appositi corsi di formazione e di aggiornamento normativo che illustrino agli interessati i gravi rischi e le molteplici responsabilità connesse ad un uso distorto dell'azione amministrativa.

Parallelamente, non potrà trascurarsi, in sede legislativa, l'obiettivo di rendere più sicure e trasparenti le singole procedure di affidamento, sia prima che dopo la loro aggiudicazione, come richiesto dalle raccomandazioni rivolte all'Italia nel luglio 2013 nel quadro del semestre europeo.

Tale traguardo, in linea con l'impostazione dell'Unione, potrebbe essere perseguito, ad esempio, sia ponendo a carico delle Amministrazioni l'obbligo di pubblicare *on-line* i propri conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i singoli contratti pubblici di opere, forniture e servizi, secondo quanto

previsto dalla citata L. n. 190/2012, sia attraverso la messa a punto di dispositivi preventivi e di monitoraggio della corruzione per gli operatori economici che operano nei settori strategici, unitamente al conferimento alle Autorità interessate, per quanto di loro competenza, del potere di effettuare verifiche e controlli sempre più incisivi e senza preavviso.

Roma, 7 ottobre 2014

Prof. Avv. Andrea Altieri