



## **Studio su “CORRUZIONE E APPALTI PUBBLICI” curato dal Prof. Augusto Leggio, Consigliere Scientifico della Fondazione ICSA**

### **SOMMARIO**

#### **PREMESSA**

Molti sono ormai consci del fatto che il contesto geopolitico, economico e sociale è sempre più caratterizzato dall'evoluzione di due fondamentali sistemi: la globalizzazione e l'innovazione apportata dalla tecnologia informatica e telematica (ICT). Meno noti sono invece i loro modi di funzionamento e le loro implicazioni, la cui conoscenza ed esperienza sono invece essenziali per poterne cogliere i vantaggi ed eliminarne i rischi. Infatti, se è vero che la globalizzazione porta libertà, democrazia e ricchezza, è altrettanto vero che l'applicazione di efficaci meccanismi normativi e di vigilanza in ordine al suo dispiegarsi, costituisce lo strumento fondamentale per eliminarne (o ridurne) instabilità e distorsioni; allo stesso modo, la tecnologia ICT apporta risultati positivi o negativi a seconda dei modi (innovativi, tradizionali o addirittura errati) con cui è utilizzata.

In tale quadro, la corruzione rappresenta una delle distorsioni in grado di annullare del tutto le potenzialità positive della globalizzazione e della ICT: essa è in crescita a livello mondiale, è concentrata nel settore degli appalti a causa delle enormi poste finanziarie in gioco e costituisce un appannaggio stabile della criminalità organizzata, che si avvale del riciclaggio del denaro sporco e della pervicace presenza dei paradisi finanziari, in grado di generare influenze nefaste sull'economia legale. Analisi effettuate dall'Unione europea hanno dimostrato, senza ombra di dubbio che, alla base del fenomeno del riciclaggio e dei paradisi finanziari, si trova un diritto societario debole e permissivo che crea un “effetto domino” sulle altre norme (diritto penale e di procedura penale, diritto amministrativo, leggi bancarie e finanziarie) nonché sui dispositivi della cooperazione internazionale. Inoltre, gran parte delle norme emanate nel settore bancario e finanziario tese ad eliminarne le distorsioni (difficoltà di identificazione del reale beneficiario, opacità della regolazione relativa alle incorporazioni, opacità della regolazione relativa ai trust) di fatto non vengono poste in essere.

Ne consegue che la lotta nei confronti della corruzione deve basarsi su un approccio complessivo che non deve in alcun modo trascurare l'analisi e la normazione in relazione al ruolo ed al funzionamento delle imprese e dei paradisi finanziari, nonché la responsabilizzazione di tutti gli stakeholders di sistema (le persone fisiche e giuridiche pubbliche e private, nonché gli organismi di vigilanza).

#### **CORRUZIONE: NORME EMANATE A LIVELLO INTERNAZIONALE E IN ITALIA**

Numerose sono le norme generali emanate in proposito a livello internazionale o di regione economica. Tra le principali: la **Convenzione ONU contro la corruzione** (Risoluzione 58/4 del

31/10/2003, firmata dallo Stato italiano il 31/12/2003); il conseguente Progetto di legge 193 del 14/7/2009, riguardante la Legge 116 del 3/8/2009 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione ONU”; il **Decreto legislativo 231/2001** dell’8/6/2001 e la **Sentenza in appello n. 14/2009/A della Corte dei conti sulla responsabilità patrimoniale di privati** del 14/1/2009.

## **Convenzione ONU contro la corruzione**

La Convenzione definisce in modo univoco cosa si intende per “corruzione” e impone agli Stati firmatari l’obbligatorietà dell’azione penale su tutte le fattispecie di corruzione attiva e passiva prescrivendo:

- politiche e pratiche di prevenzione, nonché la creazione di organi a ciò deputati;
- misure, metodologie e codici etici di condotta per una maggiore trasparenza e per la prevenzione di conflitti d’interesse nel settore pubblico;
- metodi per la conduzione degli appalti pubblici basati su trasparenza, concorrenza e criteri oggettivi per le decisioni;
- rafforzamento dell’integrità del sistema giudiziario; nel settore privato, rafforzamento delle norme di contabilità e prevenzione dei conflitti d’interesse;
- misure per impedire atti quali la creazione di attività fuori bilancio, la registrazione di spese inesistenti o di passività non identificate;
- istituzione di un regime interno di regolamentazione e controllo per contrastare il riciclaggio;
- creazione di un servizio di informazione finanziaria;
- misure per evitare l’illecito arricchimento dei funzionari pubblici;
- misure per lo stabilimento di responsabilità penale, civile e amministrativa delle persone giuridiche;
- termini di prescrizione lunghi abbastanza per non far prescrivere i reati;
- sospensione o trasferimento del funzionario accusato di uno dei reati;
- previsione di una cornice giuridica atta a consentire il sequestro e la confisca dei proventi dei reati;
- azioni giudiziarie risarcitorie nei confronti dei responsabili dei danni;
- protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.

## **Dlgs. 231/2001**

È una norma “omnibus” che tratta una varietà multiforme di reati; in essa è inserita la responsabilità delle persone giuridiche pubbliche e private. Il Decreto raccoglie le risultanze dei progetti comunitari Euroshore e Transparency and Money Laundering istituendo la responsabilità amministrativa di enti e società fornite di personalità giuridica e di associazioni anche prive di personalità giuridica aventi sede in Italia, per reati posti in essere da amministratori, dirigenti e/o dipendenti nell’interesse o a vantaggio dell’organizzazione a cui appartengono; la responsabilità si esplica anche per i reati commessi all’estero, ma non è prevista per enti pubblici costituzionali, statali, territoriali e non economici. Il Decreto introduce la responsabilità in sede penale dell’ente, che si aggiunge alla responsabilità della persona fisica, coinvolgendo pertanto non solo direttamente il patrimonio dell’ente, ma anche indirettamente gli interessi economici dei soci.

Può escludersi la responsabilità dell’ente solo quando esso provi che:

- sono stati comunque adottati modelli organizzativi, di gestione e di controllo idonei a prevenire reati della specie che in seguito si sono verificati;

- è stato istituito un organismo autonomo di controllo interno, dotato di poteri di vigilanza;
- le strutture di vertice hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i protocolli di prevenzione;
- non si sono verificate omissioni o negligenze nell'operato dell'organismo di controllo.

Sono previste sanzioni amministrative pecuniarie, sanzioni amministrative interdittive, altre sanzioni amministrative (confisca, ecc).

### **Sentenza in appello n. 14 del 14/1/2009 della Sezione prima della Corte dei conti**

La sentenza è stata emanata sulla base di diverse pronunce della Corte di Cassazione.

In essa, è apparso essenziale il principio fondante della responsabilità amministrativa e contabile di chiunque (persone giuridiche rappresentate dagli enti e persone fisiche rappresentate dagli amministratori) appartenga sia al settore pubblico e sia al settore privato, nel caso di danni all'erario inferti direttamente o indirettamente alla comunità di appartenenza, rappresentata dallo Stato.

Tale responsabilità è stabilita non solo nei confronti di coloro che operano, ma anche di coloro che, vigilando sull'operato altrui, se ne fanno garanti nei confronti della collettività.

La sentenza, in concomitanza con il Dlgs 231, è tesa a responsabilizzare ciascuna persona fisica e giuridica, pubblica e privata, organismi di controllo e Autorità di vigilanza nei confronti di propri comportamenti anche omissivi che possano recare danni all'erario.

## **ANALISI E PROPOSTE**

### ***Evaluation Report on Italy* effettuato dal Consiglio d'Europa tramite il *Group of States against Corruption* (GRECO)**

#### **Analisi**

- Nonostante l'impegno di pubblici ministeri e di giudici nel contrasto alla corruzione, questa è globalmente percepita come un fenomeno sistemico e pervasivo in numerose aree di attività.
- Negli anni '90, a seguito di *Tangentopoli*, fu creata la struttura legislativa *Mani pulite* di tipo repressivo, ma molto rimane da fare ai fini della prevenzione.
- L'Italia non ha un programma coordinato contro la corruzione, come nel caso del contrasto alla criminalità organizzata, in cui le strutture di *law enforcement* si devono coordinare tra loro per raggiungere l'obiettivo comune.
- Il "*trading in influence*" non è considerato un reato penale, salvo il caso di millantato credito.
- L'unità organizzativa indipendente anti-corruzione creata nel 2003 è stata abolita il 25/8/2008 e trasferita nel Ministero per la PA e l'Innovazione.
- La magistratura appare indipendente nelle sue azioni.
- È lodevole l'impegno della Confindustria nel promuovere codici etici di condotta.
- È da perfezionarne l'analisi, la specializzazione e il coordinamento tra i vari soggetti che si occupano del contrasto della corruzione.
- L'applicazione dell'art. 112 della Costituzione che prevede l'obbligatorietà dell'azione penale, può causare ipertrofia nella lotta alla corruzione, in quanto la previsione del perseguimento obbligatorio di ogni caso sospetto di corruzione genera un numero innumerevole di casi giudiziari, incompatibile con le capacità di trattazione tempestiva da parte dei giudici.

- Stante le complessità degli accertamenti dei casi di corruzione, la prescrizione prevale sulla valutazione di merito dei crimini e i reati vengono estinti.
- L'azione della giustizia contabile espletata Corte dei conti risulta molto più rapida ed efficace rispetto a quella della giustizia ordinaria.
- Il problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari è reso ancora più complesso dalla varietà e dall'estensione delle immunità concesse a numerose categorie di detentori di responsabilità pubbliche.
- Se un organismo che combatte la corruzione produce risultati, spesso non vi sono *follow-up* nei confronti degli altri organismi interessati.
- Si può migliorare molto l'efficienza, la trasparenza e l'etica nella PA, per quanto riguarda incompatibilità e conflitti d'interesse.
- Non esiste una definizione precisa dei proventi della corruzione.
- Per quanto attiene al riciclaggio, esistono forti ritardi nella trasmissione delle segnalazioni che annullano l'efficacia di tutto il sistema di prevenzione.
- Il difensore civico esiste solo a livello regionale, provinciale e locale.
- Non tutte le strutture pubbliche hanno implementato sistemi di controllo interno, nonostante il decreto legislativo 286/1999.
- Il conflitto di interessi è normato diversamente a seconda delle categorie di persone.
- Il sistema di stabilimento e di registrazione delle persone giuridiche è corretto.
- Il Dlgs 231/2001 per quanto riguarda la responsabilità delle imprese è lodevole.
- La L. 124/2008 che estende le immunità alle alte cariche dello Stato devia dal principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

## **Raccomandazioni**

- La lotta alla corruzione necessita di un organismo che, ovunque sia posizionato, sia autorevole, indipendente, dotato di risorse adeguate che sviluppi e pubblicizzi una politica articolata e coordinata anti-corruzione.
- Nel contrasto al riciclaggio, va eliminato il ritardo delle segnalazioni e la scarsa cooperazione tra istituzioni manifestata dall'assenza di *follow-up*.
- Le Linee guida emesse nel maggio 2008 dal Ministro per la PA e l'innovazione necessitano di un Piano d'azione con obiettivi e tempi di realizzazione.
- Nel diritto di accesso ai documenti amministrativi (L. 241), occorre eliminare la motivazione dell'interesse personale spesso utilizzata per negarlo.
- Per sveltire i procedimenti giudiziari amministrativi, occorre istituire strutture aggiuntive alle corti di giustizia esistenti.
- Le valutazioni del merito dei dirigenti pubblici vanno applicate anche ai consulenti
- E' necessario creare una istituzione responsabile della valutazione dell'effettiva applicazione del Codice etico degli impiegati pubblici.
- Devono essere predisposti Codici etici coerenti e stringenti per tutti, anche per i membri del Governo e del Parlamento.
- Deve essere creato uno standard valevole per tutti, nessuno escluso, per quanto attiene al conflitto d'interessi, alle incompatibilità, alla trasparenza finanziaria circa i beni posseduti prima e dopo gli incarichi pubblici.
- Occorre standardizzare e rafforzare i sistemi contabili per ogni forma e dimensioni d'impresa e assicurare che le sanzioni siano efficaci, proporzionali e dissuasive.

## **Proposta di legge Ferranti e altri**

Definisce obiettivi relativi alla prevenzione e al contrasto alla corruzione nel settore pubblico e privato.

Gli obiettivi di prevenzione/contrasto alla corruzione nella PA contenuti nel pdl Ferranti sono diretti a:

- Ridefinire il quadro dei delitti contro la PA in riferimento all'evoluzione del contesto, stabilendo una fattispecie unica del delitto di corruzione.
- Individuare strumenti tesi a spezzare il legame omertoso tra corrotto e corruttore.
- Ridurre le pene (fino a 2/3) se l'imputato fornisce collaborazione alle istituzioni.
- Unificare la concussione per costrizione con il reato di estorsione.
- Considerare la concussione per induzione nell'ambito di una nuova fattispecie di corruzione, ove sia prevista in ogni caso la responsabilità del corruttore (artt. 318, 319, 321 del C.P.).
- Punire le dazioni in denaro o altre utilità fatte a funzionari pubblici.
- Abolire la distinzione tra atti d'ufficio e atti contrari ai doveri di ufficio (favorisce l'allungamento dei processi e la prescrizione).
- Inasprire le sanzioni penali per i reati più gravi, anche in riferimento alla legge n. 251 ex Cirielli che rischia di impedire l'accertamento giudiziario dei reati di corruzione.
- Innalzare le pene previste per il reato di peculato.
- Punire i soggetti che si propongono come intermediari nel disbrigo di      facende corruttive e chi ne cerca la collaborazione (traffico di influenze illecite o *trading in influence*).
- Introdurre la riparazione pecuniaria a favore della PA a cui appartiene il colpevole in misura pari all'importo dato o promesso.
- Estendere la confisca anche al profitto del reato.
- Introdurre aggravanti nei casi di calunnia, per reati commessi nel caso di calamità naturali, grandi eventi o per conseguire finanziamenti dallo stato, da enti pubblici o dall'Unione Europea.
- Introdurre la confisca obbligatoria dei beni di cui il condannato non riesca a giustificare la provenienza.
- Agevolare la raccolta di prove tramite operazioni sotto copertura, a simiglianza di quanto già previsto in materia sessuale, sostanze stupefacenti e riciclaggio del denaro sporco.

Gli obiettivi di prevenzione/contrasto alla corruzione nel settore privato sono diretti a:

- Introdurre il delitto di corruzione nel settore privato (il quale risulterebbe estensibile agli enti in riferimento al Dlgs. n. 231) che possa indurre distorsioni della concorrenza o danni economici all'ente o a terzi.
- Punire, nell'ambito delle operazioni economiche internazionali, il soggetto che indebitamente offra o prometta denaro per conseguire un vantaggio ingiusto.

## **DDL governativo n. 2156 contenente Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione**

Il DDL si compone di 3 Capi e di 12 Articoli.

Il Capo I tratta le "Misure per la trasparenza dell'attività amministrativa e la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (6 articoli).

L'Art. 1 definisce il "Piano nazionale anticorruzione";

L'Art. 2 tratta la "Trasparenza dell'attività amministrativa";  
L'Art. 3 tratta le "Misure per favorire la trasparenza nei contratti pubblici";  
L'Art. 4 tratta la "Riduzione degli oneri informativi negli appalti pubblici e la garanzia della certezza dell'azione amministrativa";  
L'Art. 5 tratta le "Misure tese a prevenire e contrastare le infiltrazioni criminali, specie in casi anomali (calamità naturali, eventi)".  
L'Art. 6 tratta gli "Appalti segreti o eseguibili con speciali misure di sicurezza"  
Il Capo II tratta le "Disposizioni in materia di controlli negli enti locali" (2 Articoli).  
L'Art. 7 tratta i "Controlli negli enti locali" (controlli interni e di società partecipate)  
L'Art. 8 tratta la "Revisione economico-finanziaria"  
Il Capo III tratta le "Disposizioni per la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (4 Articoli).  
L'Art. 9 tratta le "Conseguenze del fallimento politico a livello regionale"  
L'Art. 10 tratta le "Norme per l'elezione del Senato e della Camera"  
L'Art. 11 tratta le "Norme per le elezioni a livello provinciale, comunale, circoscrizionale e negli enti"  
L'Art. 12 tratta le "Aggravanti delle pene per i delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione".

## CAPO I

Art. 1 È istituito il Piano nazionale anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica della PCM, composto dai piani d'azione di ogni amministrazione della PAC, contenenti: esposizione al rischio, misure organizzative di prevenzione, soluzioni, idoneità degli strumenti adottati, programmi e loro monitoraggio. L'insieme dei referenti della PAC costituisce la Rete nazionale anticorruzione. Presso il Dipartimento è costituito l'Osservatorio di analisi e informazione.

Art. 2 La trasparenza si attua con il monitoraggio dei procedimenti e con l'obbligo di pubblicazione sui siti dei procedimenti amministrativi sensibili (autorizzazioni, concessioni, appalti, erogazioni, concorsi, promozioni)

Art. 3 È istituita presso l'AVCP la Banca dati nazionale dei contratti pubblici BDNCP (con bandi, avvisi, aggiudicazioni, affidamenti, imprese partecipanti, impiego della mano d'opera, costi e tempi preventivati e consuntivati, programmi triennali, contratti affidati)

Art. 4 Obbligo per le SA di inserire nella BDNCP la documentazione di possesso dei requisiti delle imprese per la partecipazione alle gare per consentire alle SA l'acquisizione diretta della documentazione e non dai concorrenti. Inoltre, le SA possono richiedere alle imprese l'utilizzo di moduli standard, definiti dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere dell'AVCP

Art. 5 Facoltà per gli esecutori di lavori, servizi e forniture di attingere presso le Prefetture ad un elenco di fornitori e prestatori di servizi un elenco di fornitori e prestatori non a rischio mafioso

Art. 6 I dirigenti generali sono responsabili dei servizi e delle forniture segrete e di sicurezza.

## CAPO II

Art. 7 Le deliberazioni con effetti diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio sottoposte al Consiglio e alla Giunta devono avere il parere di regolarità contabile del responsabile della ragioneria. È soppressa la valutazione dei dirigenti. È disposto il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione di cassa e dei residui. È assicurato in fase preventiva e successiva il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la copertura finanziaria degli atti dei Servizi, le determinazioni di impegno di spesa, gli atti di accertamento di entrata, gli atti di liquidazione di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi a campione. Va effettuato il controllo strategico, consistente nella definizione di metodologie, nella rilevazione dei risultati rispetto agli obiettivi, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle revisioni, della qualità erogata e

del grado di soddisfazione della domanda. Ancora, vanno eseguiti controlli sulle società partecipate, con definizione di obiettivi, attuazione di sistemi informativi, che rilevi i rapporti finanziari tra ente proprietario e società, situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Deve essere effettuato il controllo di qualità; il tutto per le province e i comuni superiori a 5.000 abitanti. Deve essere attuato il piano esecutivo di gestione, con centri di costo e trasmissione del resoconto finale annuale alla Corte dei conti. Ancora, deve essere effettuato l'adeguamento ai principi di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e dell'efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Art. 8 Inoltre, i componenti del collegio dei revisori devono essere scelti in base a criteri, individuati dallo statuto dell'ente locale, idonei a garantire una specifica professionalità e a privilegiare il credito formativo. Essi devono avere la possibilità di rendere pareri in merito a: 1) strumenti di programmazione economico-finanziaria; 2) proposte di bilancio di revisione e relative variazioni; 3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni; 4) proposte di ricorso all'indebitamento; 5) proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa; 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni; 7) proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e applicazione di tributi locali. Sono inoltre aggiunte all'organo di revisione varie funzioni: controllo periodico trimestrale della regolarità amministrativa e contabile della gestione diretta e indiretta dell'ente; verifica della regolare tenuta della contabilità, della consistenza di cassa e dell'esistenza dei valori e dei titoli di proprietà.

Deve essere espresso un motivato giudizio di congruità, coerenza e attendibilità contabile delle previsioni di bilancio, dei programmi e dei progetti. Tali pareri sono obbligatori. Infine, i rilievi e le decisioni della Corte dei conti sono inviati obbligatoriamente all'organo di revisione contabile.

### CAPO III

Art. 9 Il Governo é delegato ad adottare entro un anno un decreto legislativo volto a disciplinare le conseguenze del "fallimento politico". Il presidente di una Giunta regionale che sia stato rimosso non può essere candidato ad alcuna carica elettiva locale, regionale o nazionale. In caso di dissesto, il Prefetto assegna un termine perentorio di 20 giorni, trascorso il quale assegna poteri sostitutivi, nomina un commissario e attiva la procedura di scioglimento dell'ente.

Art. 10 Sono attivate nuove condizioni di ineleggibilità all'ufficio di deputato e senatore rispetto a quelle già previste riguardanti: a) delitti particolarmente gravi (associazione a delinquere di cui agli artt. C.P. 600,601,602, 473,474,600,601, 602,416-bis, 630, finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, contrabbando di tabacchi lavorati esteri, ogni delitto consumato o tentato con finalità di terrorismo; b) delitti dei pubblici ufficiali contro la PA (peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione a danno dello stato, concussione, corruzione per atti d'ufficio, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, corruzione di persona incaricata di pubblico servizio).

Art. 11 É ampliato il novero delle sentenze definitive di condanna che ostano alla candidatura alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e all'assunzione di cariche negli enti locali (presidenti e consiglieri).

Art. 12 Sono previste aggravanti per i delitti dei pubblici ufficiali contro la PA (peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione a danno dello stato, peculato, corruzione propria).

## **CONCLUSIONI GENERALI SULLE NORME**

- ❑ Visione olistica ed essenziale delle norme internazionali (Convenzione ONU) che seguono i principi della *common law*.
- ❑ Fondamentale l'orientamento strategico di riforma in senso etico del diritto societario per attuare a cascata riforme sul diritto penale e di procedura penale, sul diritto amministrativo, sulle leggi bancarie e finanziarie.

- Visione specifica delle norme nazionali orientate ai principi della *civil law*. Innovatività delle norme italiane in materia di prevenzione e contrasto della corruzione: il Dlgs. 231/2001 sulla responsabilità degli enti e la Sentenza 14/2009/A in appello della Corte dei conti sulla responsabilità patrimoniale di privati e di organismi di vigilanza.

## CONCLUSIONI SULLE PROPOSTE ESAMINATE

- Le proposte contenute nell' *Evaluation Report on Italy* del GRECO costituiscono una vera e propria riforma complessiva ed esaustiva di prevenzione e contrasto alla corruzione, che tiene conto di aspetti organizzativi e funzionali essenziali al raggiungimento degli obiettivi e al loro consolidamento nel tempo.
- La proposta di Legge Ferranti raccoglie molte delle proposte contenute nell' *Evaluation Report on Italy* del GRECO, ma non considera la necessità assoluta di un organismo autorevole e indipendente, la cooperazione tra istituzioni secondo un piano organico e stabile, codici etici coerenti e stringenti, standard valevoli per tutti relativi al conflitto d'interessi, incompatibilità, trasparenza finanziaria circa i beni posseduti prima e dopo gli incarichi.
- Anche il DDL governativo cita l' *Evaluation Report on Italy* del GRECO, ma ne ignora i suggerimenti tesi ad una riforma complessiva ed esaustiva; definisce un quadro strategico in cui dichiara che il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica della PCM può partire dai soli piani di azione delle amministrazioni centrali e che la Rete nazionale anticorruzione é composta dai relativi referenti. Ancora, battezza come Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici le già esistenti banche dati dell'AVCP e crea un Osservatorio presso il Dipartimento della PCM.

La proposta desta varie perplessità in ordine all'atipicità della cooperazione tra una Autorità amministrativa indipendente e il massimo organo di governo, alle problematiche tecnico-organizzative di trasferimento e di gestione dei dati tra i vari soggetti, nonché all'inesistenza di costi suppletivi.

Inoltre, per gli enti locali, il DDL ripercorre giustamente il Dlgs 286/1999 per quanto riguarda il controllo di gestione, potenzia il ruolo e le funzioni dei revisori demandando peraltro ad essi responsabilità che sono tipiche delle dirigenza, tratta l'ineleggibilità di deputati e senatori solo per reati particolarmente gravi, considera il fallimento politico delle Giunte regionali, nonché l'impossibilità, in caso di condanna, di candidatura alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, nonché all'assunzione di cariche negli enti.

## CONCLUSIONI GENERALI SULLA CORRUZIONE

Nel complesso, le proposte Ferranti e altri e il DDL, anche se si astengono dal proporre la riforma complessiva ed esaustiva proposta dal GRECO, possono costituire, in concomitanza con Dlgs 231 e la Sentenza della Corte dei conti, una volta terminato l'iter legislativo secondo una logica severa e non permissiva, un buon primo passo in attesa di una riforma *bipartisan* che attui quanto suggerito a livello internazionale ed europeo.

Resta tuttavia da considerare che l'emissione di norme non garantisce di per sé il raggiungimento degli obiettivi: essa deve essere integrata da una costante verifica della loro applicazione e dei meccanismi di possibile elusione, da processi di sensibilizzazione e cooperazione delle istituzioni, del settore privato e della popolazione su un programma strategico, tattico e operativo unitario di lungo periodo che deve essere indipendente dalle legislature di differente colore politico.

## APPALTI PUBBLICI

Attualmente, in Italia le norme sugli appalti pubblici sono affette da notevoli disfunzioni che si riassumono nell'iper-regolamentazione burocratica e nella vastità del contenzioso amministrativo. La legislazione e la regolamentazione degli appalti pubblici in Italia è mastodontica: consta di 615 articoli e 58 allegati contro i 150 articoli delle due direttive europee. Questa ipertrofia normativa produce un enorme contenzioso che si aggrava a causa della lentezza del sistema giudiziario; negli appalti di importo elevato vi è contenzioso nel 50% dei casi e il ritardo nella durata dei lavori (già mediamente pari al 78,1%) si aggrava a causa del contenzioso di un ulteriore 11% raggiungendo la cifra record dell'89,1%; ciò significa che in Italia la realizzazione di un appalto, anche a causa degli effetti e delle speculazioni sull'ipertrofia normativa dura circa il doppio di quanto previsto.

A ciò consegue un inesorabile declino. In Italia la spesa è stata valutata nel 2004 pari a circa 138 mld € (secondo Mineconomia) o 160 (secondo ISAE) mld €; l'importo è sceso a 76 mld € nel 2008 e 79,4 mld € nel 2009, con ogni probabilità a causa di fenomeni diversi e interconnessi e che si possono riassumere: a) nella difficoltà che incontrano le imprese nel "fare *business*" nel nostro Paese, a causa della complessità e dell'atipicità normativa dell'ordinamento nazionale degli appalti pubblici, nonché della presenza della criminalità organizzata; b) nei lunghi tempi di pagamento da parte della PA; c) nell'incertezza di portare a termine le opere a causa delle difficoltà di bilancio pubblico; d) nello sviluppo dei paesi emergenti che creano enormi opportunità di *business* altrove, unite alla disponibilità a livello globale di mano d'opera di alta qualità e a basso costo; e) nel manifestarsi della crisi finanziaria nel 2007, che ha prodotto l'immediata conseguente diversione degli investimenti verso Oriente da parte degli investitori istituzionali, il successivo *credit crunch* del 2008 e le difficoltà della ripresa a partire dal 2009.

I relativi rischi (che si tramutano in minacce concrete) possono ascrivere: a) alla carente o errata pianificazione e/o programmazione delle attività dovute alla superficialità delle pianificazioni strategiche e delle programmazioni operative, sia sotto il profilo amministrativo, sia sotto quello ingegneristico; b) alla collusione tra imprese che tende all'incremento dei prezzi; c) alle influenze politiche e alla corruzione che si appalesano lungo l'intero ciclo di vita dell'appalto, d) a situazioni particolari acquisti urgenti effettuati alla fine dell'anno fiscale o in occasione di disastri naturali, che eludono tutte le regole e incrementano i prezzi; e) alla negligenza e incompetenza ascrivibili all'incapacità di far meglio o a procedimenti eccessivamente burocratizzati; f) alle infiltrazioni della criminalità organizzata che fanno lievitare i prezzi e che dominano il mercato del lavoro; g) alla grandissima dimensione di opere di trasporto che fa lievitare tempi e costi.

La situazione è resa ancora più ingestibile dall'esistenza di miriadi di Stazioni appaltanti deboli tecnicamente e influenzabili dalla politica e dalla criminalità organizzata, dalla quantità e varietà di dati richiesti dall'AVCP alle Stazioni appaltanti in una logica più di adempimento che di *follow-up* e dalla difficoltà di imporre alle imprese il tracciamento elettronico dei pagamenti tramite rete interbancaria, dalla mancata protezione delle PMI nei confronti delle grandissime imprese per quanto attiene la partecipazione diretta agli appalti.

I rimedi a tale situazione si riassumono in una riforma profonda che dovrà essere elaborata (a differenza di quanto fatto in sede di emanazione del Codice degli appalti) da tutti i portatori d'interesse. Essa dovrà articolarsi nei seguenti punti:

- A livello politico e normativo: a) semplificazione drastica della normativa da effettuare con la cooperazione dei portatori d'interesse e della società civile; b) imposizione alle imprese della contabilità dei costi e dei tempi di esecuzione già in fase di offerta; c) creazione di centrali di committenza omogenee a livello centrale e locale in modo da poter effettuare comparazioni significative ed eliminare stazioni appaltanti deboli o influenzabili dalla politica o dalla criminalità; d) creazione di una norma che riservi alle sole PMI gli appalti inferiori ad una soglia da determinare.

➤ A livello strategico, tattico e operativo degli appalti:

In fase di **Pianificazione strategica e operativa**: a) studi di fattibilità e progetti esecutivi tecnico-amministrativi completi di autorizzazioni politico-amministrative e di contabilità dei costi, vincolanti per committenti e imprese; b) organizzazione tale da consentire il controllo dell'indice di prestazione dei costi CPI e dell'indice di prestazione della esecuzione dell'opera SPI; c) validazione in responsabilità da parte dell'AVCP.

In fase di **Affidamento**: a) OK a regole semplificate; b) controlli da parte AVCP.

In fase di **Esecuzione**: a) controllo da parte AVCP degli sforamenti degli indici CPI e SPI con interventi approfonditi in loco da parte AVCP e GdF al superamento di soglie di sofferenza.

In fase di **Rendicontazione sistematica**: Rapporti mensili dell'AVCP a Parlamento e Governo.

In conclusione: a) semplificazione, cooperazione tra istituzioni e portatori d'interesse; b) protezione delle PMI; c) rafforzamento, razionalizzazione e standardizzazione delle stazioni appaltanti; d) responsabilizzazione dell'AVCP alla luce della sentenza in appello n. 14 del 14 gennaio 2009 della Sezione Prima della Corte dei conti, emanata sulla base di diverse pronunce della Corte di Cassazione, in cui è risultato essenziale il principio fondante della responsabilità amministrativa e contabile di chiunque (persone giuridiche rappresentate dagli enti e persone fisiche rappresentate dagli amministratori) appartenga sia al settore pubblico e sia al settore privato, nel caso di danni all'erario inferti alla comunità di appartenenza, rappresentata dallo stato; tale responsabilità è stabilita non solo nei confronti di coloro che operano, ma anche di coloro che, vigilando sull'operato altrui, se ne fanno garanti nei confronti della collettività.