

Il report Ue: in Italia ricorso a procedure negoziate più frequente della media europea

Appalti, controlli da rafforzare

Grandi opere: la corruzione fa lievitare i costi del 40%

Pagina a cura
DI ANDREA MASCOLINI

In Italia l'uso della trattativa privata negli appalti pubblici è più del doppio della media europea; i costi diretti e indiretti della corruzione nelle grandi opere pubbliche determinano un aumento del 40% del costo originario dell'appalto; necessario rafforzare i controlli prima e dopo l'aggiudicazione del contratto, aumentare il livello di trasparenza sui contratti affidati; positive le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari e la banca dati sui contratti pubblici. E quanto afferma il report della Commissione europea sulla corruzione in Italia con particolare riguardo agli appalti pubblici, settore che rappresenta il 15,9% del Pil italiano.

Per l'Unione europea, gli appalti pubblici costituiscono un settore particolarmente esposto al rischio di corruzione, dato che le risorse in gioco sono cospicue e quindi il rischio di corruzione e infiltrazioni criminali è particolarmente elevato.

Un dato centrale è rappresentato dalla stretta corrispondenza fra diffusione della corruzione e tipologia della procedura di affidamento utilizzata. Si legge infatti nel rapporto che in Italia il ricorso a procedure negoziate (soprattutto senza pubblicazione del bando) è più frequente della media europea: nel 2010 rappresentava infatti il 14% del valore dei contratti, contro il 6% della media dell'Unione europea.

In realtà le cose vanno ancora peggio in alcune tipologie di contratti come, per esempio, gli appalti di lavori: se si va a rileggere la relazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici per il 2013, il dato che emerge è che le procedure negoziate affidate senza preventiva pubblicazione di un bando di gara rappresentano il 50% di tutti gli affidamenti. Ciò è anche frutto di modifiche normative che hanno innalzato a un milione di euro il tetto entro il quale è possibile per le stazioni appaltanti procedere senza gara, con una semplice indagine di mercato, sostanzialmente senza particolari vincoli. La corruzione si annida sia a livello centrale (per il 70% degli intervistati, contro una media del 56% a livello Ue), sia a livello locale (69% contro il 60% della media Ue).

Dal sondaggio che ha condotto la Commissione europea emergono anche quali siano i sistemi maggiormente adottati per alterare le dinamiche di mercato: capi-

Le Best practices italiane*

- **Bussola della trasparenza:** iniziativa del ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione volta a monitorare la disponibilità e l'accesso all'informazione sui siti web delle amministrazioni.
- **Avviso Pubblico** (www.avvisopubblico.it): rete di oltre 200 amministrazioni regionali, provinciali e comunali concretamente impegnate a prevenire la corruzione e le infiltrazioni mafiose nelle strutture pubbliche.
- **ITACA:** associazione impegnata a garantire la trasparenza degli appalti pubblici e della spesa pubblica in generale. Vi partecipa circa il 90% delle amministrazioni regionali.
- **CAPACI** (Creation of automated procedures against criminal infiltration in public contracts): progetto per il monitoraggio dei flussi finanziari nella catena logistica di grandi contratti pubblici, finanziato con fondi dell'Unione.
- **Linee guida:** il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere ha approvato un documento strategico antimafia quale misura preventiva contro le infiltrazioni mafiose nel programma di infrastrutture strategiche. Sono state così emanate linee guida e istruzioni sui controlli antimafia riguardanti gli appalti e i subappalti di opere, forniture e servizi per i progetti infrastrutturali

*piattaforme per la trasparenza e anticorruzione

La ricetta: accrescere la trasparenza

Agire sui controlli, prima e dopo l'aggiudicazione; prevedere controlli «a campione» da parte della Corte dei conti; assicurare una maggiore trasparenza e pubblicità degli affidamenti attuando le norme della legge anticorruzione.

Sono questi alcuni dei suggerimenti che la Commissione europea fornisce all'Italia per superare le criticità individuate nel settore degli appalti pubblici. Il report Ue insiste soprattutto sulla necessità di rendere più trasparenti gli appalti pubblici, prima e dopo l'aggiudicazione dell'appalto.

Ad avviso dell'Unione europea la strada è quella dell'aumento del livello di pubblicità, per esempio, ponendo l'obbligo per tutte le strutture amministrative di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi, in linea con la normativa anticorruzione. Il problema riguarda le amministrazioni pubbliche, ma certamente non è estraneo anche agli operatori dei «settori speciali» non tenuti alla post informazione.

Un altro tema fondamentale sembra essere sempre più quello dei controlli, fino a oggi scarsi e di limitata efficacia.

A tale riguardo la Commissione europea afferma che si potrebbe considerare di conferire alla Corte dei conti il potere di effettuare controlli senza preavviso, a campione. Dal punto di vista delle procedure va poi segnalato come la critica all'Italia sull'uso eccessivo delle procedure negoziate mal si sposi con quanto il legislatore (e quindi anche la Commissione europea, insieme al Parlamento europeo) ha di recente disposto con le nuove direttive appalti pubblici. Se infatti è la Commissione europea a individuare nell'abuso di procedure negoziate uno dei punti salienti dell'induzione alla corruzione nel nostro paese, poco si

comprende per quale ragione con le nuove direttive appalti approvate a metà gennaio sia stata sostanzialmente liberalizzata la procedura negoziata senza bando di gara in caso di contratti complementari.

Se la ratio legis dell'intervento di restyling delle direttive è questo (e se l'Italia lo riceverà nei prossimi due anni) bisognerà ancora di più fare attenzione alla fase di controllo successiva all'aggiudicazione, non soltanto sotto il profilo della corruzione, ma anche sotto il profilo dei maggiori costi per la finanza pubblica.

Nella relazione 2013 l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici aveva evidenziato come nelle procedure aperte si riscontrino in media valori di ribasso decisamente più elevati rispetto a quelli presenti nelle procedure negoziate: la differenza, in termini di ribasso, si attesta in 7,5 punti percentuali negli affidamenti del settore ordinario e di 5,6 punti negli affidamenti nei settori speciali (acqua, energia e trasporti).

L'Autorità evidenzia che, se si considera che tra il 2011 e il 2012 circa 24 miliardi di euro di contratti di servizi e forniture sono stati affidati mediante procedure negoziate con il criterio del massimo ribasso, applicando il ribasso medio registrato nelle procedure aperte alle procedure negoziate, si sarebbero potuti registrare risparmi per oltre un miliardo di euro.

tolati su misura per favorire determinate imprese (per il 52% degli intervistati); abuso delle procedure negoziate (50%); conflitto di interesse

nella valutazione delle offerte (54%); offerte concordate (45%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (55%); partecipazione degli

offerenti nella stesura del capitolato (52%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive (53%); modifica dei termini

contrattuali dopo la stipula del contratto (38%).

Si tratta di fattispecie che anche l'Antitrust italiana ha segnalato nel vademecum «Antitrust sulla prevenzione e il contrasto della collusione negli appalti» e di cui le nuove direttive Ue approvate a gennaio in parte si occupano (per esempio, con le norme sui conflitti di interesse di chi ha svolto consulenza per la stazione appaltante).

Nel rapporto si nota come in Italia la corruzione risulti particolarmente lucrativa nella fase successiva all'aggiudicazione, soprattutto in sede di controlli della qualità o di completamento dei contratti di opere/forniture/servizi.

Accade cioè che le procedure siano formalmente regolari e corrette ma «a valle» la qualità dei lavori viene intenzionalmente compromessa nella fase di esecuzione. Ed è per questo che la Commissione suggerisce di affidare alla Corte dei conti controlli «a campione», post aggiudicazione (anzi è proprio la magistratura contabile a lamentare la carenza dei suoi poteri di controllo), fermo restando che in Italia esiste anche una Authority di settore che potrebbe occuparsene a tempo



pieno con la propria struttura di vigilanza.

Particolarmente di rilievo è il costo della corruzione nelle grandi opere pubbliche: fra corruzione e perdite indirette la media si attesta su un più 40% rispetto al costo complessivo dell'appalto.

Il report dà però anche atto all'Italia di avere approvato importanti leggi (tracciabilità dei flussi finanziari degli appalti pubblici, legge anticorruzione n. 190/2012, istituzione di Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere). Apprezzata anche la banca dati sugli appalti pubblici e l'obbligo per i prefetti di istituire elenchi di operatori economici non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (white list).