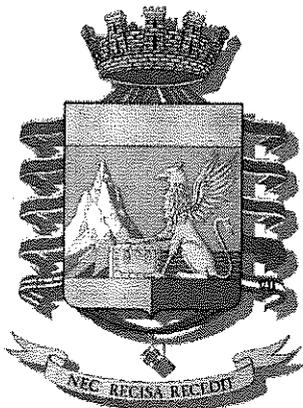


COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA



**COMMISSIONE 8^A (LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

**ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1678
DELEGA AL GOVERNO PER L'ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE
DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO
2014/23/UE, 2014/24/UE E 2014/25/UE DEL 26 FEBBRAIO 2014
IN MATERIA DI APPALTI E CONCESSIONI**

**AUDIZIONE INFORMATIVA DEL
CAPO DEL III REPARTO OPERAZIONI
DEL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA**

Roma, 23 febbraio 2015

SIG. PRESIDENTE, ONOREVOLI SENATORI,

A NOME DEL COMANDANTE GENERALE, DESIDERO PORGERE I SALUTI ED UN SENTITO RINGRAZIAMENTO PER L'OPPORTUNITÀ OFFERTA ALLA GUARDIA DI FINANZA DI FORNIRE UN CONTRIBUTO INFORMATIVO PER L'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA N. 1678, DI ATTUAZIONE DELLE NUOVE DIRETTIVE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI E CONTRATTI DI CONCESSIONE.

È CON ME IL COLONNELLO GIOVANNI AVITABILE, CAPO DELL'UFFICIO TUTELA USCITE E MERCATI DEL COMANDO GENERALE.

ARTICOLERÒ IL PRESENTE INTERVENTO TRACCIANDO UN QUADRO DELL'ESPERIENZA OPERATIVA MATURATA DAI REPARTI DEL CORPO NEL CONTRASTO AGLI ILLECITI CHE COLPISCONO LA FILIERA DELLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA, RITENENDO CHE L'ANALISI DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO POSSA OFFRIRE EVENTUALI SPUNTI DI VALUTAZIONE PER L'ELABORAZIONE DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI.

SUCCESSIVAMENTE, FORMULERÒ ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE IN ARGOMENTO, PER QUANTO DI PIÙ STRETTO INTERESSE ISTITUZIONALE.

PARTE I^A

ANALISI DEL CONTESTO

LA COMMISSIONE EUROPEA, NELLA RELAZIONE “*PUBLIC PROCUREMENT INDICATOR*” PUBBLICATA NEL DICEMBRE 2012, HA STIMATO IN OLTRE 2.400 MILIARDI DI EURO LA SPESA SOSTENUTA DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI EUROPEE PER L’ACQUISIZIONE DI FORNITURE, LAVORI E SERVIZI, CIFRA QUESTA CHE CORRISPONDE A CIRCA IL 20% DEL PRODOTTO INTERNO LORDO DELL’INTERA UNIONE.

CONTESTO ECO-
NOMICO DI RIFERI-
MENTO

IN ITALIA, SULLA BASE DELLE STATISTICHE PUBBLICATE NELLA “*RELAZIONE ANNUALE 2012*” DELL’ALLORA AUTORITÀ DI VIGILANZA PER I CONTRATTI PUBBLICI (A.V.C.P.), L’AMMONTARE DELLE RISORSE MOVIMENTATE ANNUALMENTE PER PROCEDURE CONTRATTUALI PUBBLICHE DI VALORE SUPERIORE A 40.000 EURO HA RAGGIUNTO LA QUOTA DI OLTRE 95 MILIARDI DI EURO, DI CUI 25 MILIARDI RIFERITI A LAVORI (27% DEL TOTALE), 43 A SERVIZI (45% DEL TOTALE) E 26 A FORNITURE (28% DEL TOTALE).

SCORRENDO IL DOCUMENTO, EMERGE CHE, A SEGUITO DELLE 125.000 PROCEDURE DI AFFIDAMENTO PERFEZIONATE NEL 2012, LA MAGGIOR PARTE DELLE RISORSE IMPIEGATE – PARI A 56,6 MILIARDI DI EURO – È DA RICONDURRE AI 2.670 CONTRATTI DI VALORE SUPERIORE A 5 MILIONI DI EURO.

ULTERIORI 32,6 MILIARDI DI EURO SONO RIFERIBILI ALLE QUASI 50.000 PROCEDURE D’IMPORTO COMPRESO TRA 150.000 E 5 MILIONI DI EURO.

CIRCA 6 MILIARDI DI EURO, INVECE, HANNO RIGUARDATO 73.500 APPALTI TRA 40.000 E 150.000 EURO.

IN MERITO ALLE MODALITÀ DI AGGIUDICAZIONE, TANTO PER GLI APPALTI DI PICCOLE DIMENSIONI CHE PER QUELLI DI IMPORTO

PIÙ CONSISTENTE, IL DOCUMENTO IN ESAME SEGNA LA FORMA PIÙ UTILIZZATA È STATA LA PROCEDURA NEGOZIATA.

DI RILIEVO SONO ANCHE LE VALUTAZIONI PROPOSTE NELLA RELAZIONE CIRCA I RIFLESSI OCCUPAZIONALI CHE DERIVANO DALLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA.

DA QUESTO PUNTO DI VISTA, IL RAPPORTO PRECISA CHE, PER OGNI MILIARDO DI EURO INVESTITO IN APPALTI SI GENERANO TRA 11.700 E 15.600 OCCUPATI, DEI QUALI 7.800 DIRETTAMENTE RICONDUCIBILI ALL'ESECUZIONE DEI CONTRATTI ED I RESTANTI GENERATI NELL'INDOTTO DEI FORNITORI E DEI PRESTATORI DI SERVIZI.

IL SINTETICO QUADRO PROPOSTO CONSENTE DI FORMULARE ALCUNE CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE.

OPPORTUNITÀ GE-
NERATE DAL SI-
STEMA DEI CON-
TRATTI PUBBLICI

LA DIMENSIONE DEI FLUSSI ECONOMICI IN GIOCO RENDE EVIDENTE IL RUOLO DI PRIMARIO RILIEVO CHE RIVESTE LA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA PER LO SVILUPPO DEL NOSTRO PAESE.

SI TRATTA, INFATTI, DI UN SETTORE CHE MUOVE OGNI ANNO DECINE DI MILIARDI DI EURO E CHE, QUINDI, PUÒ DETERMINARE RILEVANTI EFFETTI POSITIVI SULL'ECONOMIA NEL SUO COMPLESSO.

DA UN LATO, INFATTI, LA CORRETTA DESTINAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE PUÒ FAVORIRE IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI EROGATI AI CITTADINI ED ALLE IMPRESE E, CON ESSA, LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA-PAESE.

PER ALTRO VERSO, L'OTTIMIZZAZIONE DELLA SPESA ATTRAVERSO LA QUALE SI PROVVEDE AL SODDISFACIMENTO DEI BISOGNI DELLA COLLETTIVITÀ, PUÒ GENERARE OPPORTUNITÀ DI INVESTIMENTO PER IL TESSUTO ECONOMICO LEGALE, CON SIGNIFICATIVI RITorni SUL FRONTE OCCUPAZIONALE, DELLE ENTRATE FISCALI E DELLA REDISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA.

IN AGGIUNTA, LA GESTIONE TRASPARENTE DEGLI APPALTI PUBBLICI AGEVOLA LA LEcita CONCORRENZA NEL MERCATO, INDUCENDO GLI OPERATORI ECONOMICI A COMPETERE, OLTRE CHE SUL PIANO DEI PREZZI, ANCHE SU QUELLO DELLA QUALITÀ ED ECONOMICITÀ DELLE PROPRIE OFFERTE.

QUESTO IMPORTANTE INSIEME DI OPPORTUNITÀ, TUTTAVIA, È MINACCIATO DALLA DIFFUSIONE DI NON TRASCURABILI SACCHE DI ILLEGALITÀ.

ILLEGALITÀ NEL
SETTORE DEI CON-
TRATTI PUBBLICI

RICHIAMANDO ALCUNE AUTOREVOLI PRESE DI POSIZIONE SULL'ARGOMENTO, RICORDO CHE, NELLO STUDIO PUBBLICATO NEL 2010 DALLA BANCA D'ITALIA SUL TEMA "L'AFFIDAMENTO DEI LAVORI PUBBLICI IN ITALIA: UN'ANALISI DEI MECCANISMI DI SELEZIONE DEL CONTRAENTE PRIVATO", È STATO SEGNALATO CHE "...IL SETTORE DEGLI APPALTI PER OPERE PUBBLICHE È PROBABILMENTE QUELLO MAGGIORMENTE SOGGETTO A FENOMENI DI CORRUZIONE E, PIÙ IN GENERALE, DI ILLEGALITÀ IN TUTTE LE AREE DEL NOSTRO PAESE".

LA COMMISSIONE EUROPEA, NEL "LIBRO VERDE SULLA MODERNIZZAZIONE DELLA POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI" DEL NOVEMBRE 2011 HA INOLTRE SOTTOLINEATO CHE "...I RISCHI FINANZIARI IN GIOCO E LA STRETTA INTERAZIONE TRA IL SETTORE PUBBLICO E QUELLO PRIVATO FANNO DEGLI APPALTI PUBBLICI UN'AREA IN CUI È PARTICOLARMENTE FORTE IL RISCHIO DI PRASSI COMMERCIALI SCORRETTE...CONFLITTI D'INTERESSE, FAVORITISMI E CORRUZIONE".

QUESTO ASSUNTO È STATO SUCCESSIVAMENTE CONFERMATO DALLA STESSA COMMISSIONE NELLA "RELAZIONE DELL'UNIONE SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE" PUBBLICATA NEL FEBBRAIO DEL 2014, CORREDATA DI UNA SERIE DI DATI STATISTICI SECONDO I QUALI NEL SETTORE DEGLI APPALTI PUBBLICI I COSTI AGGIUNTIVI DOVUTI ALLE PRATICHE DI CORRUZIONE

RAGGIUNGEREBBERO SPESSO "...IL 20-25%, E IN ALCUNI CASI ADDIRITTURA IL 50%, DEL COSTO TOTALE DI UN CONTRATTO".

STILANDO UN POSSIBILE ELENCO DEGLI ILLECITI CHE INVESTONO LE PROCEDURE DI APPALTO PUBBLICO, RICHIAMO, IN PRIMO LUOGO, I FENOMENI CHE INCIDONO NEGATIVAMENTE SULLA FASE DI AGGIUDICAZIONE DELLE COMMESSE E CHE POSSONO INTERESSARE I SOLI CONTRAENTI PRIVATI O, INSIEME AD ESSI, ANCHE RAPPRESENTANTI DELLA COMMITTENZA PUBBLICA.

IN QUESTO AMBITO SI COLLOCANO, AD ESEMPIO, L'UTILIZZO DI FALSA DOCUMENTAZIONE ATTESTANTE IL POSSESSO DEI REQUISITI DI QUALIFICAZIONE NECESSARI PER LA PARTECIPAZIONE ALLA GARE, LO SVIAMENTO DAL REGOLARE EVOLVERSI DELLE PROCEDURE D'APPALTO ATTRAVERSO LA COSTITUZIONE DI "CARTELLI PREVENTIVI TRA IMPRESE", LE INFEDELTÀ DI AMMINISTRATORI CHE SI RENDONO PROTAGONISTI DI CONDOTTE DI CORRUZIONE, CONCUSSIONE O ABUSO PER FAVORIRE DETERMINATI CONTRAENTI PRIVATI.

ALTRE FORME D'ILLEGALITÀ ATTENGONO POI ALLA MATERIALE ESECUZIONE DEI CONTRATTI.

IN TALE FASE POSSONO ANNIDARSI FRODI NELLE PUBBLICHE FORNITURE, INADEMPIENZE CONTRATTUALI, INGIUSTIFICATI RIALZI DEI VALORI DEI CONTRATTI VOLTI UNICAMENTE A DRENARE DENARO PUBBLICO IN MISURA SUPERIORE A QUELLA ORIGINARIAMENTE STABILITA.

OCCORRE, INFINE, CONSIDERARE I FENOMENI D'INGERENZA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, CHE, NEL CAMPO DEGLI APPALTI, POSSONO ANCHE SFOCIARE IN CONDOTTE VIOLENTE O INTIMIDATORIE O IN COMPORTAMENTI PIÙ SUBDOLI DI CONDIZIONAMENTO DEI MERCATI, ANCHE IN VISTA DEL RICICLAGGIO E DEL REIMPIEGO DI CAPITALI PROVENTO DI REATO.

PER CIASCUNA DELLE CITATE TIPOLOGIE DI ILLECITO È POSSIBILE FORNIRE QUALCHE ESEMPIO TRATTO DALLE ESPERIENZE OPERATIVE DEI REPARTI.

ESPERIENZE OPERATIVE

PARTENDO DALLA FASE PRECEDENTE ALL'INDIZIONE DELLA GARA, UN PRIMO AMBITO SU CUI PREME SOFFERMARE L'ATTENZIONE RIGUARDA IL FENOMENO DELLA PRESENTAZIONE DI FALSA DOCUMENTAZIONE ALLE SOCIETÀ ORGANISMO DI ATTESTAZIONE.

ILLECITI NELLE PROCEDURE DI QUALIFICAZIONE

COME NOTO, LE S.O.A. SONO ENTI DI DIRITTO PRIVATO CON FUNZIONI PUBBLICISTICHE, CHE HANNO IL COMPITO DI ATTESTARE IL POSSESSO – DA PARTE DI IMPRESE INTERESSATE A PARTECIPARE A GARE DI APPALTO PER LAVORI DI IMPORTO SUPERIORE A 150.000 EURO – DEI NECESSARI REQUISITI TECNICI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO-FINANZIARI.

IN QUESTO AMBITO, ALCUNI SERVIZI SVOLTI DAI REPARTI DEL CORPO HANNO FATTO EMERGERE CASI DI PRESENTAZIONE, DA PARTE DELLE AZIENDE INTERESSATE, DI DOCUMENTAZIONE CONTABILE ALTERATA, ATTESTANTE L'ESECUZIONE DI LAVORI IN REALTÀ NON ESEGUITI, OVVERO DI TIPOLOGIA O TEMPISTICA DIVERSA RISPETTO A QUELLA NECESSARIA PER OTTENERE LE CERTIFICAZIONI.

L'INSIDIOSITÀ DI TALI CONDOTTE RISIEDA NEL FATTO CHE, ATTRAVERSO DI ESSE, SI REALIZZA L'INSERIMENTO NEL MERCATO DI SOGGETTI CHE NON POSSIEDONO SOLIDITÀ ORGANIZZATIVA ED ECONOMICA TALE DA GARANTIRE UN ADEGUATO ASSOLVIMENTO DEGLI OBBLIGHI CONTRATTUALI, CON LE INTUIBILI RIPERCUSSIONI SULLA QUALITÀ E I COSTI DELLE PRESTAZIONI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

TRA I SERVIZI IN ARGOMENTO, CITO, AD ESEMPIO, L'INDAGINE SVILUPPATA NEL CORSO DEL 2014 DAL NUCLEO SPECIALE TUTELA MERCATI, A SEGUITO DELLA QUALE È STATA INDIVIDUATA UNA RETE ILLECITA CHE AGEVOLAVA IL RILASCIO

FACILITATO DI ATTESTAZIONI AD IMPRESE INTERESSATE A PARTECIPARE ALLE GARE PUBBLICHE.

IL SERVIZIO HA PORTATO, NEL COMPLESSO, ALLA DENUNCIA DI 85 SOGGETTI, DI CUI 6 TRATTI IN ARRESTO, ED ALLA CONSEGUENTE ESECUZIONE DI SEQUESTRI PATRIMONIALI PER UN CONTROVALORE DI OLTRE 5 MILIONI DI EURO.

PER QUANTO RIGUARDA LA FASE DELL'AGGIUDICAZIONE, ALCUNE INDAGINI HANNO PORTATO ALLA LUCE L'ESISTENZA DI GRUPPI D'IMPRESE ORGANIZZATI IN GRADO DI PILOTARE L'AGGIUDICAZIONE DI COMMESSE PUBBLICHE VERSO SOGGETTI PRE-INDIVIDUATI.

CARTELLI PRE-
VENTIVI TRA IM-
PRESE

IN TALUNI CASI, SI È RISCONTRATA UNA SORTA DI SPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE COMMESSE TRA UN GRUPPO DEFINITO DI OPERATORI ECONOMICI CHE, A ROTAZIONE E IN DANNO DELLE STESSE STAZIONI APPALTANTI, HANNO OTTENUTO L'AFFIDAMENTO DI APPALTI MEDIANTE LA PRESENTAZIONE DI OFFERTE CONCORDATE.

È IL CASO, AD ESEMPIO, DEL SERVIZIO CONDOTTO NEL GIUGNO DELLO SCORSO ANNO DAL NUCLEO DI POLIZIA TRIBUTARIA DI CAGLIARI OVE È EMERSA L'ESISTENZA DI UN ACCORDO PREVENTIVO TRA SOCIETÀ PARTECIPANTI AD UNA GARA PER L'ASSEGNAZIONE DI SERVIZI DI RISTORAZIONE IN FAVORE DI UN LOCALE ENTE PUBBLICO, FINALIZZATO A PRECOSTITUIRE LE OFFERTE ECONOMICHE PER FAVORIRE LE ASSOCIAZIONI DI IMPRESA COMPARTECIPI DELL'ACCORDO FRAUDOLENTO.

IN ALTRE CIRCOSTANZE, SONO STATE INVECE INDIVIDUATE ALTERAZIONI DELLE PROCEDURE CONTRATTUALI REALIZZATE CON LA COMPLICITÀ DI PUBBLICI UFFICIALI INTERNI AL SOGGETTO COMMITTENTE.

CORRUTTELE NEL-
LA PUBBLICA AM-
MINISTRAZIONE

IN QUESTO AMBITO È POSSIBILE FORMULARE ALCUNE DISTINZIONI.

TALVOLTA, IL CONDIZIONAMENTO AVVIENE CONSENTENDO AGLI OPERATORI ECONOMICI COMPLICI DI CONOSCERE PREVENTIVAMENTE IL VALORE DELLE OFFERTE PRESENTATE DAGLI ALTRI CONCORRENTI, ATTRAVERSO LA COMPIACENZA DI FUNZIONARI PUBBLICI CORROTTI, DISPONIBILI, A FRONTE DI CORRISPETTIVI IN DENARO O ALTRE UTILITÀ, A MANIPOLARE E/O SOSTITUIRE LE BUSTE DI GARA PER FAVORIRE I PROPRI SODALI.

È QUESTO IL CASO, AD ESEMPIO, DEL SERVIZIO CONDOTTO NEL 2013 DAL NUCLEO DI POLIZIA TRIBUTARIA DI BRINDISI, CHE HA PORTATO ALLA DENUNCIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA DI 57 SOGGETTI, 15 DEI QUALI DESTINATARI DI ORDINANZA DI CUSTODIA CAUTELARE, PER ASSOCIAZIONE A DELINQUERE, TURBATA LIBERTÀ DEGLI INCANTI E FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE.

IN TALE CONTESTO, È STATO ACCERTATO CHE LE BUSTE RELATIVE ALLE OFFERTE PRESENTATE PER APPALTI NEL SETTORE SANITARIO VENIVANO PREVENTIVAMENTE APERTE DA PARTE DI COMPONENTI DELLE COMMISSIONI DI GARA, UTILIZZANDO UN BISTURI PER SALA OPERATORIA.

IN ALTRI CASI, IL COINVOLGIMENTO DELLA PARTE PUBBLICA SI ATTUA ATTRAVERSO LA FORMAZIONE DI BANDI DI GARA "SU MISURA", VOLTI A FAVORIRE DETERMINATE IMPRESE.

BANDI "SU MISURA?"

AD ESEMPIO, IN UNA RECENTE OPERAZIONE SVOLTA DAL GRUPPO DI MONZA SONO STATI ACCLARATI EPISODI CORRUTTIVI ATTRAVERSO I QUALI, FUNZIONARI DI UN ENTE PUBBLICO INCARICATI DI REDIGERE I CAPITOLATI D'APPALTO, AVEVANO STABILITO REQUISITI DI PARTECIPAZIONE TALMENTE STRINGENTI DA FAR RISULTARE VINCITRICE DI COMMESSE PER OLTRE 260 MILIONI DI EURO SEMPRE LA STESSA IMPRESA.

PER QUANTO RIGUARDA, POI, LE FASI SUCCESSIVE ALL'AGGIUDICAZIONE, GLI ILLECITI RIGUARDANO

ESSENZIALMENTE L'INDEBITA LIEVITAZIONE DEI COSTI DELLE COMMESSE E LE TRUFFE NELL'ESECUZIONE DEI CONTRATTI.

NELLA PRIMA CATEGORIA RIENTRA, AD ESEMPIO, L'ARTIFICIOSA CREAZIONE DI PRESUPPOSTI STRUMENTALI ALLA RICHIESTA DI EFFETTUAZIONE DI VARIAZIONI STRAORDINARIE IN CORSO D'OPERA, RELATIVAMENTE A CIRCOSTANZE DICHIARATAMENTE SOPRAVVENUTE MA DI CUI, IN REALTÀ, ERA GIÀ NOTA L'ESISTENZA PRECEDENTEMENTE ALL'AFFIDAMENTO.

INDEBITA LIEVITAZIONE DEI COSTI

IN UN'INDAGINE DEL NUCLEO DI POLIZIA TRIBUTARIA DI BARI, RELATIVA ALLA REALIZZAZIONE DI OPERE PER L'AMPLIAMENTO DI UN PORTO COMMERCIALE, È STATO SCOPERTO, AD ESEMPIO, CHE LA PRESENZA DI ORDIGNI BELLICI SUL FONDALE DEL BACINO OGGETTO DEI LAVORI – DI CUI ERA STATA PROSPETTATA LA NECESSITÀ DI RIMOZIONE PER PROSEGUIRE I LAVORI – ERA CONOSCIUTA GIÀ NELLA FASE DELLA PROGETTAZIONE, TANTO DALLA STAZIONE APPALTANTE CHE DALL'APPALTATORE.

NELL'ALTRA TIPOLOGIA D'IRREGOLARITÀ CHE HO CITATO, INVECE, SONO COMPRESSE TUTTE LE SITUAZIONI IN CUI L'APPALTATORE REALIZZA UN'OPERA, ESEGUE UNA PRESTAZIONE O PROVVEDE AD UNA FORNITURA IN MANIERA DIFFORME RISPETTO ALLE PATTUZIONI.

FRONTE NELLE FORNITURE

LA CASISTICA DISPONIBILE IN QUESTO AMBITO È AMPIA.

SI VA DALLA PREDISPOSIZIONE DI MANTI STRADALI CON SPESSORE D'ASFALTO INFERIORE ALLO STABILITO, ALLA COPERTURA DI SCAVI CON MATERIALE DI RISULTA NON VAGLIATO, DALL'IMPIEGO, IN OPERE MARITTIME, DI MATERIALI DA COSTRUZIONE ADATTI PER LE SOLE INFRASTRUTTURE TERRESTRI, ALLA FORNITURA DI MACCHINARI CON CARATTERISTICHE TECNICHE DIVERSE DA QUELLE CONTEMPLATE DAL CAPITOLATO, E COSÌ VIA.

IN QUESTO GENERE DI SITUAZIONI LA RESPONSABILITÀ DELLE STAZIONI APPALTANTI RISIEDA NELLA CARENZA O NELL'OMISSIONE DEI PRESCRITTI CONTROLLI SULLO SVILUPPO DELLE ATTIVITÀ, TALVOLTA COLPEVOLMENTE GARANTITA IN CAMBIO DI DAZIONI DI DENARO O ALTRE FORME DI CORRUTTELA.

PER PARTE PROPRIA, L'OPERATORE ECONOMICO LUCRA SUI COSTI DI REALIZZAZIONE DELLA FORNITURA, AMPLIANDO LA FORBICE DEL PROPRIO GUADAGNO A SPESE DELLA COLLETTIVITÀ.

UN'ULTERIORE CASISTICA DI IRREGOLARITÀ EMERSA NEL CORSO DI ATTIVITÀ INVESTIGATIVE SVOLTE DAL CORPO, RIGUARDA I CASI IN CUI DETERMINATI LAVORI, SERVIZI O FORNITURE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE VENGONO AFFIDATI SENZA EFFETTUAZIONE DI ALCUNA GARA, PUR ESSENDO ESSA NECESSARIA.

APPALTI SENZA
GARA

SI TRATTA DI FORME DI CONTIGUITÀ TRA PUBBLICO E PRIVATO CHE PROCURANO UN'ALTERAZIONE MOLTO SIGNIFICATIVA DEL MERCATO DEGLI APPALTI, POICHÉ ESCLUDONO A PRIORI LA STESSA POSSIBILITÀ DI CONCORRENZA TRA IMPRESE.

OLTRE A TALI EFFETTI, LE CASISTICHE IN ESAME COMPORTANO SPESSO COSTI DI ACQUISIZIONE PARTICOLARMENTE ONEROSI ED INGIUSTIFICATI, COME NEL CASO SCOPERTO DAL NUCLEO DI POLIZIA TRIBUTARIA DI FOGGIA NEL CORSO DI UN'INDAGINE CONDOTTA NEL TRA IL 2013 E IL 2014, RELATIVAMENTE ALLA GESTIONE DELLE FORNITURE DI UN'AZIENDA SANITARIA DELLA REGIONE.

IN QUESTO CASO, IL REPARTO HA ACCERTATO CHE L'ENTE, RICORRENDO AD UN AFFIDAMENTO DIRETTO, PERALTRO VIZIATO DA VARI EPISODI DI CORRUZIONE, SI ERA APPROVVIGIONATO DI COMUNE DISINFETTANTE PAGANDO LA CIFRA DI 1.920 EURO A FLACONE, QUANDO IN REALTÀ IL VALORE DI ACQUISTO DI QUESTO PRODOTTO ALL'INGROSSO NON ARRIVAVA A 60 EURO.

PER QUANTO CONCERNE LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL SETTORE, VA IN PRIMO LUOGO RICHIAMATA LA NORMATIVA CONTEMPLATA DAL DECRETO LEGISLATIVO N. 167 DEL 2000, IN TEMA DI SCIoglimento DEGLI ENTI LOCALI.

AL RIGUARDO, EVIDENZIO CHE LA GUARDIA DI FINANZA FORNISCE IL PROPRIO CONTRIBUTO NELL'AMBITO DEI LAVORI DELLE COMMISSIONI DI ACCESSO PREFETTIZIE INCARICATE DI VERIFICARE L'ESISTENZA DI COLLEGAMENTI DIRETTI O INDIRETTI CON LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA DI TIPO MAFIOSO DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI, OVVERO EVENTUALI FORME DI CONDIZIONAMENTO DEGLI STESSI, TALI DA COMPROMETTERE IL REGOLARE ESERCIZIO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

IN TALI CONTESTI, IN PARTICOLARE, VENGONO MESSE A FRUTTO LE SPECIFICHE PROFESSIONALITÀ PER L'ESECUZIONE DI RISCONTRI DOCUMENTALI E LA RICOSTRUZIONE DEI PROFILI ECONOMICI E PATRIMONIALI DEI SOGGETTI CHE HANNO INTRATTENUTO RAPPORTI CON LE AMMINISTRAZIONI SOTTOLENTE.

NEL CORSO DEL 2014 IL CORPO È STATO CHIAMATO A PARTECIPARE AD 11 ORGANISMI DI QUESTO TIPO.

PRENDENDO A RIFERIMENTO UN ARCO TEMPORALE PIÙ AMPIO, SI SEGNALE, POI, CHE, TRA IL 2011 E L'ANNO SCORSO, I COMUNI OGGETTO DI SCIoglimento SONO STATI NEL COMPLESSO 56.

VENENDO, INVECE, AD UN'ANALISI DELLE ATTIVITÀ PIÙ MARCATAMENTE INVESTIGATIVE, RECENTI INDAGINI HANNO CONTRIBUITO A FARE MAGGIORE LUCE SU INGERENZE "STORICHE" DELLE ASSOCIAZIONI MAFIOSE NELLA PASSATA GESTIONE DI IMPORTANTI COMMESSE PUBBLICHE E PRIVATE, CONNOTATE DA DIMENSIONI E PORTATA PARTICOLARMENTE RILEVANTI.

È IL CASO DELL'OPERAZIONE SVOLTA DAL NUCLEO DI POLIZIA TRIBUTARIA DI PALERMO FRA IL 2013 E IL 2014, CHE HA FATTO EMERGERE LE INFILTRAZIONI DI "COSA NOSTRA" E DEI SUOI LEADER STORICI, FRA CUI BERNARDO PROVENZANO, LEOLUCA BAGARELLA E MATTEO MESSINA DENARO, NEGLI AFFARI DI UN GRUPPO IMPRENDITORIALE CHE HA OTTENUTO, FINO ALLA FINE DEGLI ANNI '90, BEN 72 CONCESSIONI PER LA METANIZZAZIONE DI COMUNI SICILIANI E ABRUZZESI, I CUI LAVORI DI REALIZZAZIONE SONO STATI IN PIÙ OCCASIONI AFFIDATI IN SUB-APPALTO AD IMPRESE DIRETTAMENTE RICONDUCIBILI A SOGGETTI ORGANICI ALLA MAFIA E AD ALTRE COMUNQUE VICINE ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA.

LE INDAGINI SI SONO POI ESTESE ALLE CESSIONI DEI PACCHETTI AZIONARI E DEL PATRIMONIO DELLE SOCIETÀ, CHE HANNO PERMESSO AGLI EREDI DELL'IMPREDITORE TITOLARE DEL GRUPPO DI "RIPULIRE" GLI INGENTI PROVENTI ACQUISITI GRAZIE ALL'APPOGGIO DI "COSA NOSTRA" NELLA COSTITUZIONE DI NUOVE SOCIETÀ, NELL'AVVIO DI FIORENTI ATTIVITÀ COMMERCIALI E NELL'ACQUISTO DI BENI IMMOBILI IN ITALIA E ALL'ESTERO, IL TUTTO SOTTOPOSTO A SEQUESTRO PER UN VALORE COMPLESSIVO DI OLTRE 50 MILIONI DI EURO.

MA LA TENDENZA DEI SODALIZI CRIMINALI AD ESPANDERSI OLTRE I CLASSICI CONFINI DELLE PROPRIE AREE DI ORIGINE, HA RESO VULNERABILI ANCHE REALTÀ AMMINISTRATIVE DIVERSE DA QUELLE MERIDIONALI.

RICORDO, A QUESTO RIGUARDO, L'OPERAZIONE CONCLUSA NEL 2013 DAL NUCLEO DI POLIZIA TRIBUTARIA DI IMPERIA, CHE HA PORTATO ALL'ESECUZIONE DI 4 ORDINANZE DI CUSTODIA CAUTELARE NEI CONFRONTI DI ALTRETTANTI SOGGETTI RITENUTI VICINI AL NOTO LATITANTE MATTEO MESSINA DENARO.

QUESTI ULTIMI, ATTRAVERSO LE RISPETTIVE IMPRESE EDILIZIE, HANNO CERCATO DI INFILTRARSI ALL'INTERNO DI PUBBLICI APPALTI, SUPERANDO I CONTROLLI ANTIMAFIA DISPOSTI DALLA LOCALE PREFETTURA GRAZIE A PRESTANOME COMPIACENTI.

NEL 2014, POI, IL NUCLEO DI POLIZIA TRIBUTARIA DI MILANO HA RICOSTRUITO LE ATTIVITÀ CRIMINOSE DI UNA 'NDRINA CALABRESE CHE, ANCHE ATTRAVERSO LA COLLUSIONE DI ALCUNI AMMINISTRATORI LOCALI, ERA IN GRADO DI MANOVRARE APPALTI E CONCESSIONI E DI INTERVENIRE PER MODIFICARE IL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO PER FAVORIRE GLI INTERESSI DELL'ASSOCIAZIONE MAFIOSA.

PARTE II^A

STRATEGIE, DISPOSITIVO DI VIGILANZA E RISULTATI

IL SETTORE DEGLI APPALTI PUBBLICI RAPPRESENTA UN AMBITO D'INTERVENTO DI PARTICOLARE RILIEVO NELLA COMPLESSIVA STRATEGIA OPERATIVA DELLA GUARDIA DI FINANZA, ALLA LUCE DEL RUOLO DI POLIZIA ECONOMICO-FINANZIARIA RICONOSCIUTO AL CORPO DALL'ATTUALE QUADRO LEGISLATIVO.

SI TRATTA, INFATTI, DI UN CAMPO D'AZIONE CHE COMPRENDE TUTTI I PIÙ IMPORTANTI SEGMENTI DELLA MISSIONE ISTITUZIONALE: DAL CONTRASTO ALLE FRODI E AGLI SPRECHI, ALLA LOTTA ALLA CORRUZIONE, DALL'AGGRESSIONE AI PATRIMONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, AL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE ED AL LAVORO NERO.

QUESTI FENOMENI CHE, SINGOLARMENTE O INTEGRATI TRA LORO, INQUINANO IL REGOLARE SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, SONO AFFRONTATI OPERATIVAMENTE CON UNA CHIAVE DI LETTURA UNITARIA, CHE MIRA, IN SOSTANZA, A CONTRASTARE QUALUNQUE FORMA DI AGGRESSIONE ALL'INTEGRITÀ DELLA SPESA PUBBLICA.

LE COMPETENZE ISTITUZIONALI NEL SETTORE TROVANO GENERALE FONDAMENTO NELLE DISPOSIZIONI CONTENUTE NEL DECRETO LEGISLATIVO N. 68 DEL 2001.

IL DECRETO N.
68/2001

QUESTA NORMA, CHE HA RIDEFINITO IN VIA SISTEMATICA LA MISSIONE DI POLIZIA ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA GUARDIA DI FINANZA, HA TRA L'ALTRO AFFIDATO AL CORPO UNA COMPETENZA GENERALE PER LA RICERCA, LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLE VIOLAZIONI CHE ATTENGONO ALLE USCITE DAI BILANCI NAZIONALI E DELL'UNIONE EUROPEA.

UNA COMPETENZA, CHE PERALTRO, È STATA ULTERIORMENTE AFFERMATA DALLE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA RECENTE LEGGE COMUNITARIA.

LE NOVITÀ IN
TEMA DI POTERI
NEL SETTORE DEL-
LE USCITE

L'ART. 29 DELLA LEGGE N. 161 DELL'OTTOBRE SCORSO, INFATTI, HA PREVISTO, IN FAVORE DEL NUCLEO SPECIALE SPESA PUBBLICA E REPRESSIONE FRODI COMUNITARIE, LA POSSIBILITÀ DI UTILIZZARE I POTERI DI POLIZIA VALUTARIA CONTEMPLATI DAL DECRETO LEGISLATIVO N. 231 DEL 2007 PER LO SVILUPPO DI "...ANALISI, ISPEZIONI CONTROLLI SULL'IMPIEGO DELLE RISORSE DEL BILANCIO DELLO STATO, DELLE REGIONI, DEGLI ENTI LOCALI E DELL'UNIONE EUROPEA".

ACCANTO A QUESTE ATTRIBUZIONI GENERALI, SI COLLOCANO, NATURALMENTE, LE FUNZIONI DI POLIZIA GIUDIZIARIA RICONOSCIUTE AGLI APPARTENENTI AL CORPO.

LE FUNZIONI DI
POLIZIA GIUDIZIA-
RIA

INVERO, È LA STESSA NATURA DEI FENOMENI D'ILLEGALITÀ CHE INTERESSANO LA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA A FAR EMERGERE QUASI SEMPRE RISVOLTI SUL PIANO PENALE E, IN QUESTO SENSO, I PROCESSI INVESTIGATIVI CHE SI INNESCANO IN TALI AMBITI COMPORTANO NECESSARIAMENTE L'INTERVENTO DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA.

SUL PIANO PIÙ STRETTAMENTE OPERATIVO, POI, VA ANCHE RIMARCATO CHE GLI ILLECITI DI SETTORE SI FONDANO IN LARGA MISURA SU ARTIFICI DOCUMENTALI E CONTABILI, PER LA CUI RICOSTRUZIONE SONO NECESSARIE SPECIFICHE COMPETENZE E PROFESSIONALITÀ, CHE COSTITUISCONO CONSOLIDATO PATRIMONIO DELLA GUARDIA DI FINANZA.

QUESTA CIRCOSTANZA RENDE FREQUENTISSIMO IL COINVOLGIMENTO DEI REPARTI DEL CORPO IN COMPLESSI CONTESTI INVESTIGATIVI DI NATURA GIUDIZIARIA, COSTANTEMENTE SVILUPPATI FORNENDO LA MASSIMA COLLABORAZIONE E DISPONIBILITÀ ALLA MAGISTRATURA PROCEDENTE.

ANALOGAMENTE, IN OSSEQUIO AL RUOLO DI PRINCIPALE REFERENTE OPERATIVO ATTRIBUITO ALL'ISTITUZIONE DAL DECRETO LEGGE 152 DEL 1991, LA GUARDIA DI FINANZA COLLABORA IN MANIERA ORMAI STRUTTURALE CON LA CORTE DEI CONTI NELL'ACCERTAMENTO DI PROFILI DI RESPONSABILITÀ CONTABILE CHE DERIVANO DA EPISODI DI CORRUZIONE E DI CATTIVA GESTIONE DELLE RISORSE ERARIALI, I QUALI, TRA L'ALTRO, COSTITUISCONO SPESSO NATURALE COROLLARIO DELLE INDAGINI SVOLTE SUL PIANO PENALE.

LA COLLABORAZIONE CON LA CORTE DEI CONTI

SUL PIANO ORGANIZZATIVO, LE INDAGINI AMMINISTRATIVE, PENALI E CONTABILI NEL SETTORE DELLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA, POSSONO INTERESSARE INDISTINTAMENTE TUTTI I 700 REPARTI OPERATIVI DEL CORPO, BENCHÉ UN RUOLO DETERMINANTE IN TALE CONTESTO È ASSOLTO DAI NUCLEI DI POLIZIA TRIBUTARIA, CHE COSTITUISCONO LE UNITÀ INVESTIGATIVE DI PUNTA DELLA GUARDIA DI FINANZA.

IL DISPOSITIVO OPERATIVO

INSIEME AD ESSI, PER UN SUPPORTO DI ANALISI, INFORMATIVO ED OPERATIVO, AGISCONO LE COMPONENTI SPECIALI DEL CORPO, SEGNOTAMENTE IL NUCLEO SPECIALE TUTELA MERCATI, IL NUCLEO SPECIALE SPESA PUBBLICA E REPRESSIONE FRODI COMUNITARIE, IL NUCLEO SPECIALE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL SERVIZIO CENTRALE INVESTIGAZIONI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, QUEST'ULTIMO PER GLI ASPETTI NEL CAMPO DELLE INFILTRAZIONI DEI SODALIZI DI STAMPO MAFIOSO.

ALCUNE DI TALI UNITÀ, TRA L'ALTRO, ASSICURANO COLLABORAZIONE OPERATIVA CON I SOGGETTI ISTITUZIONALI INSERITI NEL PIÙ AMPIO DISPOSITIVO DI VIGILANZA DI SETTORE.

LA COLLABORAZIONE CON LE AUTHORITY

A QUESTO PROPOSITO, EVIDENZIO CHE IL NUCLEO SPECIALE TUTELA MERCATI È REFERENTE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTI CORRUZIONE PER LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI ALLA

MEDESIMA AFFIDATE IN BASE AL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI A SEGUITO DELLA SOPPRESSIONE DELL'A.V.C.P..

LO STESSO REPARTO, INOLTRE, COLLABORA CON IL SERVIZIO PER L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE GRANDI OPERE (S.A.S.G.O.) DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, COMPETENTE PER LA VIGILANZA DELLE INFRASTRUTTURE DI CARATTERE STRATEGICO.

SEMPRE IL NUCLEO SPECIALE TUTELA MERCATI, TRAMITE UN PROPRIO RAPPRESENTANTE, È MEMBRO DEL COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE GRANDI OPERE (C.C.A.S.G.O.), ISTITUITO PRESSO IL MINISTERO DEGLI INTERNI CON IL COMPITO DI ANALIZZARE E COORDINARE LE ATTIVITÀ DI VIGILANZA SVOLTE DAI VARI ATTORI ISTITUZIONALI INTERESSATI NEL COMPARTO DELLE OPERE DI INTERESSE NAZIONALE.

INFINE, IL MEDESIMO NUCLEO SPECIALE COLLABORA CON L'AUTORITÀ GARANTE PER LA CONCORRENZA ED IL MERCATO NELLO SVILUPPO DELLE ISTRUTTORIE DI COMPETENZA, ESTESE ANCHE AL RICONOSCIMENTO DEL *RATING* DI LEGALITÀ ALLE IMPRESE INTERESSATE.

IL NUCLEO SPECIALE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, INVECE, FUNGE DA SNODO DI COLLEGAMENTO CON L'A.N.AC. NELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULL'OSSERVANZA DEGLI OBBLIGHI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, DI TRASPARENZA E DI INCOMPATIBILITÀ O INCONFERIBILITÀ DI INCARICHI AMMINISTRATIVI DI VERTICE, IN VIRTÙ DELLE PREVISIONI CONTENUTE NELL'ART. 34-BIS DEL DECRETO LEGGE N. 179 DEL 2012.

LE FORME DI COLLABORAZIONE IN ARGOMENTO, TUTTE FORMALIZZATE IN APPOSITI PROTOCOLLI D'INTESA, HANNO TRA L'ALTRO IL PREGIO DI AMPLIARE IL NOVERO DEI POSSIBILI *INPUT* DA SVILUPPARE AUTONOMAMENTE SUL PIANO OPERATIVO IN

VIRTÙ DELLE PREROGATIVE DI POLIZIA ECONOMICO-FINANZIARIA, ANCHE A SEGUITO DELLA DISPONIBILITÀ DI ACCESSO ALLE BANCHE DATI IN USO AI PREDETTI ORGANI.

DEL RESTO, IN QUALUNQUE ATTIVITÀ DI CARATTERE INVESTIGATIVO, IL POSSESSO DI UN QUADRO INFORMATIVO COMPLETO E FRUIBILE IN CHIAVE DI ANALISI È FONDAMENTALE PER LA PIENA EFFICACIA DELL'ATTIVITÀ DI *LAW ENFORCEMENT*.

NEL CAMPO DEGLI APPALTI, TALE NECESSITÀ APPARE ANCOR PIÙ EVIDENTE, VISTI I RAGGUARDEVOLI VOLUMI DEI FLUSSI DI SPESA IN GIOCO E IL NUMERO DELLE PROCEDURE ANNUALMENTE PERFEZIONATE.

AL RIGUARDO, VA SEGNALATO CHE IL CORPO SI STA AUTONOMAMENTE ORGANIZZANDO PER SFRUTTARE AL MEGLIO IL PATRIMONIO INFORMATIVO POTENZIALMENTE DISPONIBILE GRAZIE ALLA COLLABORAZIONE *INTER-ISTITUZIONALE*.

INFATTI, È IN VIA DI COMPLETAMENTO UN'IMPORTANTE INIZIATIVA, FINANZIATA CON FONDI MESSI A DISPOSIZIONE DELL'UNIONE EUROPEA NELL'AMBITO DEL "*P.O.N. - SICUREZZA PER LO SVILUPPO*".

SI TRATTA DELLA REALIZZAZIONE DELL'APPLICATIVO INFORMATICO *Mo.C.O.P.* (MONITORAGGIO CONTRATTI PUBBLICI), CHE HA L'OBIETTIVO DI AGEVOLARE I REPARTI NELLO SVILUPPO DI ATTIVITÀ INVESTIGATIVE CHE ABBIANO AD OGGETTO PROCEDURE DI APPALTO.

IL NUOVO STRUMENTO SI BASA SULL'INTEGRAZIONE TRA LE INFORMAZIONI CONTENUTE NELLA BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI GESTITA DALL'A.N.AC. E GLI APPLICATIVI INFORMATICI IN USO CORPO.

ALLA BASE DEL PROGETTO VI È L'INTENTO DI RENDERE POSSIBILE, ATTRAVERSO L'OPPORTUNO INCROCIO DELLE INFORMAZIONI A DISPOSIZIONE E IL LORO ABBINAMENTO CON

APPOSITI INDICATORI DI RISCHIO, L'ESECUZIONE DI ANALISI OPERATIVE MIRATE, PER INDIVIDUARE EVENTUALI ANOMALIE NELLE PROCEDURE CONTRATTUALI, SUSCETTIBILI DI APPROFONDIMENTO OPERATIVO.

IN DEFINITIVA, QUESTO STRUMENTO, CHE A BREVE VERRÀ ATTIVATO PER UNA PRELIMINARE FASE DI SPERIMENTAZIONE, CONSENTIRÀ DI RENDERE ANCORA PIÙ INCISIVO IL CONTRASTO ALL'ILLEGALITÀ NEGLI APPALTI PUBBLICI, ATTRAVERSO UN MIGLIOR ORIENTAMENTO DELLE INIZIATIVE DI CONTROLLO.

PER COMPLETARE IL QUADRO DELLE RELAZIONI ISTITUZIONALI, È BENE ACCENNARE ANCHE A DUE ULTERIORI ASPETTI RILEVANTI.

IL PRIMO RIGUARDA LE NOVITÀ INTRODOTTE DALL'ART. 30 DEL DECRETO LEGGE N. 90 DEL 2014, CON CUI, COME NOTO, SONO STATI ATTRIBUITI AL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE COMPITI DI ALTA SORVEGLIANZA DELLE FASI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE DELL'EXPO 2015.

L'UNITÀ SPECIALE
EXPO 2015

A QUESTI FINI, LA NORMA IN ARGOMENTO HA TRA L'ALTRO STABILITO LA FACOLTÀ PER L'A.N.AC. DI AVVALERSI DI UN'APPOSITA UNITÀ OPERATIVA SPECIALE DELLA GUARDIA DI FINANZA, PER LA VERIFICA, IN VIA PREVENTIVA, DELLA LEGITTIMITÀ DEGLI ATTI RELATIVI ALL'AFFIDAMENTO ED ALL'ESECUZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE BANDITI IN VISTA DELL'EVENTO.

TALE SPECIALE RAGGRUPPAMENTO, COMPOSTO DA UN UFFICIALE E DA 3 ISPETTORI, È GIÀ PIENAMENTE OPERATIVO E, A PARTIRE DAL SUO INSEDIAMENTO, HA GIÀ ANALIZZATO, CON IL COORDINAMENTO DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ, 92 TRA BANDI, ACCORDI TRANSATTIVI, VARIANTI, CONTRATTI DI SPONSORIZZAZIONE, CONVENZIONI, NOMINE DI COMMISSIONI AGGIUDICATRICI ED AGGIUDICAZIONI, COLLABORANDO ALLA FORMULAZIONE DI 71 PARERI.

VA ALTRESÌ RICHIAMATO IL CONTRIBUTO SPECIALISTICO ASSICURATO DALLA GUARDIA DI FINANZA NEI SERVIZI DI PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEGLI APPALTI.

CONCORSO NEL
DISPOSITIVO DI
PREVENZIONE AN-
TI-MAFIA

TALE CONCORSO SI CONCRETIZZA, DA UN LATO, NELLA PARTECIPAZIONE DEI GRUPPI INVESTIGATIVI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA DEI NUCLEI DI POLIZIA TRIBUTARIA AI *DESK* INTERFORZE ISTITUITI PRESSO LE PREFETTURE E I COMMISSARIATI DI GOVERNO E, DALL'ALTRO, NELLA PRESENZA DI UFFICIALI DEL CORPO NELLE DIVERSE UNITÀ SPECIALIZZATE INTERFORZE CREATE PER GESTIRE SPECIFICHE CIRCOSTANZE, QUALI, LA RICOSTRUZIONE DELLE AREE TERREMOTATE DELL'EMILIA ROMAGNA (G.I.R.E.R.) E DELL'ABRUZZO (G.I.C.E.R.), IL CITATO EXPO 2015 (G.I.C.EX.), LA REALIZZAZIONE DELLA TRATTA ALTA VELOCITÀ TORINO-LIONE (G.I.T.A.V.).

CONCLUDO QUESTA PARTE DEL PRESENTE INTERVENTO RICHIAMANDO SINTETICAMENTE I DATI COMPLESSIVI DELL'ATTIVITÀ OPERATIVA SVOLTA E DEI RISULTATI CONSEGUITI DAL CORPO NEL SETTORE DURANTE IL 2014, ATTRAVERSO UN COMPLESSIVO DI **317** INDAGINI DI POLIZIA GIUDIZIARIA, O IN MATERIA DI DANNI ERARIALI.

RISULTATI DEL
2014 NEL SET-
TORE APPALTI

IN QUESTO CONTESTO, LE PERSONE SEGNALATE ALLA MAGISTRATURA ORDINARIA PER REATI CONNESSI ALL'AFFIDAMENTO O SVOLGIMENTO DI PROCEDURE DI APPALTO SONO STATE NEL COMPLESSO **925**, DI CUI **44** ARRESTATE.

TRA ESSE, VI SONO ANCHE **295** PUBBLICI UFFICIALI E **24** SOGGETTI SEGNALATI PER ASSOCIAZIONE A DELINQUERE DI STAMPO MAFIOSO.

LE OPERAZIONI IN DISCORSO HANNO RIGUARDATO TUTTE LE TIPOLOGIE DI GARA, CON UNA PREVALENZA PER QUELLE

RELATIVE ALL'AFFIDAMENTO DI SERVIZI, PER UN TOTALE DI 77 INDAGINI.

ULTERIORI 49 ATTIVITÀ OPERATIVE HANNO INTERESSATO APPALTI DI LAVORI E 16 I CONTRATTI DI FORNITURA.

LA PARTE RESTANTE DEGLI INTERVENTI, INFINE, HA INTERESSATO PROCEDURE COMPLESSE CHE INVESTIVANO PIÙ DI UNA TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO.

NEL COMPLESSO, L'AMMONTARE DEGLI APPALTI RISPETTO AI QUALI SONO STATE RISCOSE IRREGOLARITÀ HA RAGGIUNTO LA CIFRA DI 1,7 MILIARDI DI EURO.

DAL PUNTO DI VISTA AMMINISTRATIVO, SONO STATE CONSTATATE 103 VIOLAZIONI AGLI OBBLIGHI IMPOSTI DAL DECRETO LEGISLATIVO N. 136 DEL 2010, IN MATERIA DI TRACCIABILITÀ DEI PAGAMENTI, PER UN AMMONTARE COMPLESSIVO DI SANZIONI COMMUNATE SUPERIORE AI 200.000 EURO.

SUL FRONTE DELLA COLLABORAZIONE CON LA CORTE DEI CONTI, SONO STATI SEGNALATI 380 MILIONI DI EURO DI DANNI ERARIALI COLLEGATI A PROCEDURE CONTRATTUALI PUBBLICHE, CON CONSEGUENTE SEGNALAZIONE ALLA MAGISTRATURA CONTABILE DI 571 SOGGETTI.

PARTE III^A

CONSIDERAZIONI SUL TESTO DEL D.D.L. 1678

VENENDO ORA ALL'ESAME DELLO SCHEMA DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA 1678, SI OSSERVA CHE I PRINCIPI GENERALI IN ESSO CONTENUTI CORRISPONDONO ALLE ESIGENZE DI SEMPLIFICAZIONE DELL'ATTUALE ASSETTO LEGISLATIVO DA PIÙ PARTI AVVERTITE.

OSSERVAZIONI
GENERALI

COME OSSERVATO NELLA RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL TESTO, LA REVISIONE DEL *CORPUS* NORMATIVO IN MATERIA DI APPALTI E CONCESSIONI CHE SCATURIRÀ DAL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE EUROPEE DELL'APRILE SCORSO, DOVRÀ GARANTIRE "...*CERTEZZA, PUBBLICITÀ, TRASPARENZA, SNELLEZZA, TUTELA GIURIDICA ALLE PROCEDURE CONTRATTUALI*".

A QUESTO RIGUARDO, NON PUÒ NON RILEVARSI CHE, IN EFFETTI, IL DETTAGLIATO QUADRO DI REGOLE CONTENUTE, NON SOLO NEL VIGENTE CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI E NEL RELATIVO REGOLAMENTO, MA ANCHE NELLE DISPOSIZIONI AI MEDESIMI FUNZIONALMENTE COLLEGATE, NON HA GARANTITO NEI FATTI UNA REALE EFFICIENZA DEI MECCANISMI DI ACQUISIZIONE DI OPERE, BENI E SERVIZI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, NÉ UN EFFETTIVO RIPARO DALLE POSSIBILI FORME D'ILLEGALITÀ CHE, COME GIÀ ESPOSTO, CARATTERIZZANO IN MANIERA NON MARGINALE IL SETTORE.

IN QUESTA PROSPETTIVA, VA VALUTATO SENZ'ALTRO CON FAVORE IL CRITERIO FISSATO DALL'ART. 1, LETT. B), DEL DISEGNO DI LEGGE, DI PERVENIRE ALLA COMPILAZIONE DI UN UNICO TESTO NORMATIVO RECANTE IL COMPLESSO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROCEDURE DI AFFIDAMENTO, DI GESTIONE E DI ESECUZIONE DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI, COORDINATO CON LE ULTERIORI DISPOSIZIONI NORMATIVE IN VIGORE NELLE MEDESIME MATERIE.

CREAZIONE DI UN
CORPUS NORMATI-
VO UNICO

ULTERIORE PASSO IN AVANTI CHE QUALIFICA IL PROCESSO DI RIFORMA IN ATTO, RIGUARDA LA CHIARA EVIDENZIAMENTO DELLA NECESSITÀ DI ASSICURARE MASSIMA TRASPARENZA E PUBBLICITÀ ALLE PROCEDURE DI GARA.

PUBBLICITÀ
E
TRASPARENZA

QUESTO ASPETTO È DETERMINANTE PER FAVORIRE LO SVILUPPO DELLA CONCORRENZA TRA LE IMPRESE E LA CRESCITA DI UNA FORMA DI CONTROLLO SOCIALE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DA PARTE DI TUTTI I CITTADINI.

RELATIVAMENTE A QUESTO ASPETTO, PERALTRO, VA DÀ ATTO DELL'ESISTENZA – GIÀ OGGI – DI MECCANISMI DI DIVULGAZIONE PUBBLICA DEI DATI RELATIVI AGLI APPALTI PUBBLICI, TRA I QUALI RIENTRA ANCHE LA POSSIBILITÀ, DI RECENTE ACCORDATA DALL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTI CORRUZIONE, DI CONSENTIRE A CHIUNQUE L'ACCESSO A PARTE DELLE INFORMAZIONI CONTENUTE NELLA BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI, ATTRAVERSO IL COLLEGAMENTO AD UN'APPOSITA SEZIONE DEL SITO ISTITUZIONALE.

PROSEGUENDO NELL'ANALISI DEI PRINCIPI CONTEMPLATI DAL DISEGNO DI LEGGE DELEGA, RISULTANO SENZ'ALTRO CONDIVISIBILI GLI OBIETTIVI DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE DI SPESA, CHE SI COLLOCANO IN IDEALE LINEA DI CONTINUITÀ CON I NUMEROSI PROVVEDIMENTI EMANATI NEGLI ULTIMI ANNI PER FRONTEGGIARE LA CRISI ECONOMICA E PROMUOVERE LO SVILUPPO DEL TESSUTO IMPRENDITORIALE.

MECCANISMI DI
RAZIONALIZZAZIONE
DELLA SPESA

INFATTI, ALLA LUCE DELLE SIGNIFICATIVE RISORSE CHE SONO ANNUALMENTE MOVIMENTATE NEL SISTEMA DELLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA, LA CENTRALIZZAZIONE DELLE COMMITTENZE, LA RIDUZIONE DEL NUMERO DELLE STAZIONI APPALTANTI, IL CONTENIMENTO DELLE CASISTICHE DI RICORSO A VARIANTI IN CORSO D'OPERA POSSONO SENZ'ALTRO FAVORIRE LA FUNZIONALITÀ DEI PROCESSI DI SPESA, GENERANDO TRA L'ALTRO EFFETTI POSITIVI ANCHE SUL FRONTE

DEL CONTROLLO PREVENTIVO E A POSTERIORI DELLE PROCEDURE, SOPRATTUTTO ALLA LUCE DELLA CONTRAZIONE DELLA PLATEA DEGLI ATTORI DEL SISTEMA.

IN QUESTA STESSA PROSPETTIVA ED IN SINTONIA CON I PRINCIPI INDIVIDUATI DALLE NUOVE DIRETTIVE PER LA DEMATERIALIZZAZIONE INFORMATICA DELLA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLE GARE, POTREBBE RISULTARE UTILE RICHIAMARE ESPRESSAMENTE, GIÀ NELLA LEGGE DELEGA, LA CENTRALITÀ CHE DOVRÀ ASSUMERE NEL NUOVO SISTEMA LA BANCA DATI DEI CONTRATTI PUBBLICI, QUALE CONTENITORE UNICO DI TUTTE LE INFORMAZIONI RILEVANTI AI FINI DELLA PIENA CONOSCIBILITÀ DELLE PROCEDURE CONTRATTUALI.

UTILIZZO DELL'IN-
FORMATICA E
RUOLO DELLA
B.D.N.C.P.

DA QUESTO PUNTO DI VISTA, SI SEGNA PERALTRO LA NECESSITÀ DI FAR CONFLUIRE NEL CITATO *DATA-BASE* ANCHE I DATI RELATIVI A TUTTI I PARTECIPANTI ALLE GARE DI AGGIUDICAZIONE, INDIPENDENTEMENTE DALL'ESITO DELLE STESSE.

QUESTI ELEMENTI SONO ATTUALMENTE PRESENTI SOLO IN MISURA PARZIALE, CON RIFERIMENTO, IN PARTICOLARE, AL VERSAMENTO DEL CONTRIBUTO PER L'ATTRIBUZIONE DEL CODICE IDENTIFICATIVO DI GARA.

UNO SPETTRO PIÙ AMPIO DI INFORMAZIONI SU QUESTO FRONTE POTREBBE RISULTARE MOLTO UTILE PER VALUTARE LE DINAMICHE DI SVILUPPO DELLE OFFERTE A LIVELLO TERRITORIALE, ANCHE NELL'OTTICA DI RENDERE POSSIBILE L'INDIVIDUAZIONE DI EVENTUALI GRUPPI DI OPERATORI ECONOMICI IN ACCORDO TRA LORO PER LA "SPARTIZIONE" ORGANIZZATA DELLE COMMESSE PUBBLICHE.

COLLEGATO AL TEMA DELLA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA È ANCHE IL NODO DEI CRITERI DI SCELTA DEI CONTRAENTI, CHE LE NUOVE NORME COMUNITARIE SCIOLGONO DECRETANDO UN SOSTANZIALE ABBANDONO DEL PARAMETRO DEL MASSIMO

CRITERI DI SCELTA
DEI CONTRAENTI

RIBASSO IN FAVORE DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA, DA RI-DENOMINARE, NEGLI INTENDIMENTI DEL LEGISLATORE COMUNITARIO, CON L'ESPRESSIONE "MIGLIOR RAPPORTO QUALITÀ/PREZZO".

CONDIVIDENDO LE RAGIONI DI FONDO DI QUESTA SCELTA, BEN RIASSUNTE NELLA PARTE DEL "CONSIDERANDO" 89) DELLA NUOVA DIRETTIVA APPALTI OVE VIENE PRECISATO CHE "...LE OFFERTE VINCENTI DOVREBBERO ESSERE SCELTE...IN BASE A QUELLA CHE LA SINGOLA AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE RITIENE ESSERE LA MIGLIORE SOLUZIONE DAL PUNTO DI VISTA ECONOMICO", SI RITIENE NECESSARIO INDIVIDUARE PUNTUALMENTE, IN SEDE DI ATTUAZIONE DELLA DELEGA, IL SET DI CONDIZIONI DA PORRE AL CENTRO DELLE VALUTAZIONI DELLA STAZIONE APPALTANTE.

SE È VERO, INFATTI, CHE GLI ACCORDI COLLUSIVI SONO REALIZZABILI CON UNA CERTA FACILITÀ GIOCANDO SUL RIBASSO DEI PREZZI DELLE OPERE O FORNITURE, ANCHE IL NUOVO CRITERIO INDIVIDUATO NON ESCLUDE POSSIBILI MANOVRE ILLECITE VOLTE, AD ESEMPIO, ALLA PREDISPOSIZIONE DI BANDI DI GARA CON REQUISITI RITAGLIATI SUL PROFILO DEL CONCORRENTE DA FAVORIRE, TALI CIOÈ DA CONSENTIRE L'UTILIZZO STRUMENTALE DELLA DISCREZIONALITÀ DI SCELTA CONNESSA AD UNA VALUTAZIONE DI CONVENIENZA COMPLESSIVA DELLE OFFERTE.

IN QUESTO SENSO, LA DEFINIZIONE DEI PARAMETRI CHE DEVONO GUIDARE LA SCELTA DEL CONTRAENTE COSTITUIREBBE UNO STRUMENTO PER LIMITARE IL MARGINE DI GIUDIZIO DEGLI ENTI AGGIUDICATORI.

CIRCA IL PROSPETTATO INTENDIMENTO DI PROCEDERE AD UNA REVISIONE DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE, SI RITIENE CHE TALE ASPETTO COSTITUISCA UN'INDISCUTIBILE NECESSITÀ.

REVISIONE SISTE-
MA QUALIFICAZIO-
NE IMPRESE

LE INDAGINI CHE HANNO INTERESSATO TALE AMBITO SEMBRANO DIMOSTRARE LA FALLIBILITÀ DEGLI ATTUALI MECCANISMI DI CONTROLLO, ESSENZIALMENTE BASATI SU RISCONTRI DI CARATTERE DOCUMENTALE.

DI CONTRO, OCCORREREBBE ANCORARE I PROCESSI DI VALUTAZIONE ANCHE A VERIFICHE DI CARATTERE SOSTANZIALE, BASATE SUL RISCONTRO EFFETTIVO DELLA NATURA, EFFICACIA ED EFFETTIVITÀ DEL PREGRESSO STORICO DEGLI OPERATORI ECONOMICI DA QUALIFICARE.

DA ALTRO PUNTO DI VISTA, POTREBBE GIOVARE ALLA QUALITÀ DELLE VERIFICHE ANCHE L'AMPLIAMENTO DEL NUMERO DEI SOGGETTI ABILITATI A RILASCIARE LE CERTIFICAZIONI, CON LA PARALLELA PREVISIONE DI MECCANISMI DI CONTROLLO PIÙ INCISIVI E SISTEMATICI SULLE ATTIVITÀ DAI MEDESIMI SVOLTE.

UN CENNO MERITA ANCHE LA TEMATICA DELLA REVISIONE ORGANICA DELLA DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI, RICHIAMATA ALLA LETTERA N) DELL'ART 1. DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA.

REVISIONE DELLA
DISCIPLINA DELLE
CONCESSIONI

SUL PUNTO, LA DIRETTIVA 2014/23/UE STABILISCE, DI FATTO, UN DIVIETO DI GARANTIRE AL CONCESSIONARIO UN INTROITO MINIMO PER I LAVORI ESEGUITI O I SERVIZI PRESTATI PARI O SUPERIORE AI COSTI SOSTENUTI, DETERMINANDO IN TAL SENSO IL TRASFERIMENTO IN CAPO ALL'OPERATORE DI UN RISCHIO OPERATIVO DI NATURA ECONOMICA.

IN LINEA CON TALE IMPOSTAZIONE, NELLA PREDISPOSIZIONE DEL DECRETO ATTUATIVO DELLA DELEGA, POTREBBE RISULTARE UTILE PREVEDERE UNA FASE DI CONTROVERIFICA, DA PARTE DI UN'AUTORITÀ ESTERNA ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE INTERESSATA, DELL'ECONOMICITÀ COMPLESSIVA DELLE OPERE PER LE QUALI SI INTENDA UTILIZZARE LO STRUMENTO DELLA CONCESSIONE, PER VERIFICARE SE GLI ONERI DERIVANTI PER LA PARTE PUBBLICA A SEGUITO DEL RICORSO A TALE MODALITÀ CONTRATTUALE NON

SUPERINO QUELLI CHE DERIVEREBBERO DA UN'EVENTUALE
REALIZZAZIONE DEL PROGETTO *IN HOUSE*.

PARTE VI^A

CONCLUSIONI

LA GESTIONE DEL COMPLESSO SISTEMA DI OPPORTUNITÀ, INTERESSI E RELAZIONI CHE INVESTONO IL SETTORE DELLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA RICHIEDE LA FISSAZIONE DI REGOLE PRECISE E DI FACILE APPLICAZIONE.

DA QUESTO PUNTO DI VISTA, IL PROCESSO DI RECEPIMENTO DELLE NUOVE DIRETTIVE COMUNITARIE COSTITUISCE UN'IMPORTANTE OCCASIONE, DA SFRUTTARE PER MIGLIORARE L'ATTUALE ASSETTO DI SISTEMA.

ACCANTO AL MIGLIORAMENTO DEL QUADRO LEGISLATIVO, NON DOVRÀ MANCARE L'ESERCIZIO DI UN'ADEGUATA AZIONE DI CONTROLLO SUL CORRETTO EVOLVERSI DEL MERCATO DELLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA.

IN QUESTO CONTESTO, LA GUARDIA DI FINANZA CONTINUERÀ AD ASSICURARE IL MASSIMO IMPEGNO OPERATIVO AI FINI DELLA TUTELA DELLA LEGALITÀ NEL SETTORE, METTENDO A DISPOSIZIONE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA E DEGLI ALTRI ORGANISMI INSERITI NEL DISPOSITIVO DI VIGILANZA IL PROPRIO BAGAGLIO DI ESPERIENZE E PROFESSIONALITÀ NEL CONTRASTO AL CRIMINE ECONOMICO-FINANZIARIO.

RINGRAZIO PER L'ATTENZIONE E RIMANGO A DISPOSIZIONE PER EVENTUALI DOMANDE.