

## **Appalti in Emilia Romagna**

Dalla relazione annuale 2012 del Difensore civico regionale

### **Corruzione e criminalità organizzata anche in Emilia Romagna**

È un aspetto particolarmente preoccupante della corruzione che non viene sottovalutato ed al quale è dedicata attenzione, anche con ricerche ed iniziative specifiche. Ad alcune, significative, ho avuto occasione di partecipare e posso dare testimonianza diretta. La Regione, riconoscendone presenza e pericoli connessi, si è mossa dando seguito concreto alla legge 9 maggio 2011 n. 3, "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile". Risultano coinvolti due Comuni su tre, le Università e molte scuole, anche grazie a progetti proposti e attuati da associazioni non lucrative con iniziative in tutto il territorio. Tra questi anche l'utilizzazione a fini sociali di beni sequestrati.

### **Corruzione più in generale**

Il Libro bianco sulla corruzione del Governo ha costituito un elemento di novità nella valutazione del peso della corruzione, come sottolineato dal Ministro Patroni Griffi: La corruzione, infatti, è causa di ingenti costi economici ma anche sociali, perché determina la compromissione del principio di uguaglianza, minando le pari opportunità dei cittadini, così da rivelarsi uno dei fattori di disgregazione sociale. C'è un dato ripetuto, che meriterebbe un approfondimento, sulla rilevanza economica della corruzione: 60 miliardi all'anno, secondo la Corte dei Conti. Così pure si calcola nel 16% la percentuale degli investimenti dall'estero che la percezione della corruzione fa perdere. È evidente inoltre sul piano politico come la delegittimazione delle istituzioni democratiche, la sfiducia dei cittadini verso i loro rappresentanti abbiano radici importanti nella diffusione e profondità della corruzione. Non mancano studi che evidenziano come aumenti diseguaglianze già oggi intollerabili e aggravi la condizione dei poveri.

Inchieste hanno riguardato amministrazioni, servizi, opere pubbliche nei nostri territori e la stessa Regione. Non sono emersi fatti corruttivi di grande rilievo e ciò anche per il confronto con situazioni scandalose rilevate in altre Regioni e territori. È una considerazione che non può soddisfare. C'è molto da fare per un'analisi approfondita e aggiornata, condizione per la prevenzione e l'efficace contrasto.

### **Consuete sconsolanti statistiche**

Tre sono gli indici più utilizzati internazionalmente come misura della corruzione. L'Italia ha in ognuno punteggi sconsolanti. Nel Corruption Perception Index l'Italia ha un punteggio di 3.9 (6.9 media Ocse) su una scala da 1 a 10, dove 10 individua l'assenza di corruzione. Lo conferma Excess Perceived Corruption Index, che misura il discostarsi dai valori di corruzione attesi, con l'Italia al penultimo posto nella classifica formata Ue «battuta» solo dalla Grecia.

Anche il Rating of control of corruption della Banca mondiale colloca l'Italia agli ultimi posti in Europa, con un andamento particolarmente negativo negli ultimi anni. L'indice va da 0 a 100, dove 100 indica l'assenza di corruzione. L'Italia è passata dal valore 82, rilevato nel 2000, ad un indice pari a 59 per il 2009.

Anche in questo campo la Regione, ripeto, può dare un contributo importante per l'attenzione che ha sempre dedicato, anche in termini di analisi, alla sicurezza e alla legalità. Nella percezione dei cittadini italiani, il primo posto spetterebbe alla corruzione politica, seguita da quella del settore privato e della pubblica amministrazione. Appare particolarmente necessaria, almeno nella nostra realtà, una valutazione della percezione e, ancor più, una conoscenza approfondita degli attori, della diffusione, dei meccanismi, degli effetti, degli strumenti e strategie per il contrasto.

## **Legge contro la corruzione**

Altro elemento di novità, e assieme di delusione, è la legge anticorruzione del 6 novembre 2012, n. 190, definita un'occasione mancata dai maggiori esperti. Ricorda, tra questi, Alberto Vannucci: La propensione alla corruzione non è iscritta nel patrimonio genetico di un popolo. Le tangenti erano di casa in Svezia e in altri paesi nordeuropei fino agli ultimi decenni del diciannovesimo secolo, proprio come oggi in Italia. Lo stesso a Hong Kong e Singapore, fino agli anni '70 del '900. Oggi questi paesi sono ai vertici delle classifiche sull'integrità semplicemente perché sono state approvate riforme incisive, applicate con rigore. Grazie a buone leggi, in quei paesi sono cambiati i modelli culturali che spingono all'onestà i funzionari e i cittadini. Un altro caso interessante è quello della Georgia, tra i paesi più corrotti del mondo fino a un decennio fa che in pochi anni ha superato l'Italia per livelli di trasparenza e integrità dei funzionari pubblici. Si tratta di esperienze diverse, caratterizzate dalla presenza di un'élite politica disposta a investire seriamente risorse di credibilità in una battaglia non sempre popolare.

Condizione che, dispiace dirlo, non si è finora verificata in Italia. Lo conferma il giudizio netto sulla legge espresso dal procuratore capo di Bologna, particolarmente esperto in materia. Sono norme manifesto che colmano solo in parte il ritardo dell'Italia nel quadro internazionale e non danno strumenti per accettare e sanzionare questi gravissimi reati che mettono in pericolo lo stesso sistema democratico ed economico.

## **Appalti: legalità e corruzione**

Negli appalti di ogni genere emergono sovente corruzione, con intervento o meno della criminalità organizzata. Emergono interi cicli illegali: dei rifiuti (dai traffici illeciti agli appalti per la raccolta e la gestione, alle bonifiche) e del cemento (dall'urbanistica alle lottizzazioni, dalle licenze edilizie agli appalti). Impianti eolici e fotovoltaici, grandi opere, emergenze ambientali e interventi di ricostruzione sembrano terreni ideali per una vasta gamma di reati. La legislazione nazionale continuamente aggiornata in applicazione della normativa dell'Unione Europea non pare in alcun modo in grado di porvi rimedio. È a livello europeo che occorre portare la riflessione, come forse si è cominciato a fare con l'ultima edizione del Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti. Quello che è chiaro è che il "mercato" non è in grado di correggersi ed evitare le distorsioni e le patologie legate alla corruzione. È una verità lapalissiana che le attività economiche, per svilupparsi, nel mercato necessitano di trasparenza, effettiva concorrenza, norme chiare al cui mancato rispetto corrispondono adeguate sanzioni. All'insufficienza della legislazione europea e a prassi discutibili diffuse nel continente il nostro Stato ha aggiunto, ad esempio, depenalizzazione del falso in bilancio e intrecci particolarmente fangosi tra politica, amministrazione e affari.

## **Le leggi regionali sugli appalti**

In un quadro così sommariamente richiamato assume particolare rilevanza la legge regionale 26 novembre 2010 n. 11 "Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata". Regolamenta un settore di grande importanza e delicatezza. Non si limita ai contratti pubblici, ma interviene sull'edilizia anche privata. Introduce forme di controllo nuove, che si vogliono più agili, chiare ed efficienti e misure che premono le imprese virtuose. Questo obiettivo si persegue semplificando procedure, riducendo pratiche cartacee, evitando l'uso indiscriminato del massimo ribasso d'asta negli appalti, aumentando i controlli nei cantieri, indispensabili per rilevare infiltrazione mafiosa e lavoro irregolare. A questo fine è dedicato il protocollo con le Prefetture, che estende per la prima volta in Italia le verifiche antimafia all'edilizia privata. In attuazione del protocollo si sperimenteranno indicatori sintomatici di anomalia degli appalti, per monitorare l'attività degli operatori pubblici e privati del settore durante tutto il ciclo dell'appalto. L'Osservatorio regionale dei contratti pubblici prevede infine controlli e segnalazioni alle Autorità con funzioni di vigilanza e investigazione. Agli appalti relativi alle costruzioni si aggiunge, per le forniture, l'Agenzia, Intercent-ER, che promuove e sostiene il processo di ottimizzazione degli acquisti della Regione, ma a disposizione di

ogni Ente pubblico operante nel territorio, gestendo un'aggiornata piattaforma tecnologica. L'esperienza acquisita nell'analisi della domanda, nella selezione dei fornitori, nel monitoraggio della fornitura stessa ne fanno uno strumento prezioso a garanzia di legalità e trasparenza. A completare il quadro si segnalano essere allo studio Disposizioni per la promozione delle legalità e della responsabilità sociale nei settori dell'autotrasporto, facchinaggio, movimentazione merci e servizi complementari. Il protocollo d'intesa siglato con le prefetture mira anche in questo settore ad estendere i controlli a tutti gli appalti e i subappalti di servizi e forniture considerati "sensibili".

### **Terremoto e ricostruzione**

Già gli effetti del terremoto hanno in alcuni casi, anche nei nostri territori, chiamato in causa la qualità delle costruzioni realizzate. Ma le preoccupazioni maggiori riguardano la ricostruzione, nella quale è decisivo fare presto e bene. Per la vastità e peculiarità dell'area interessata non solo edilizia e urbanistica, pur rilevantissime, sono coinvolte, ma l'intera economia. Le cifre in gioco e la situazione di emergenza sono di sicuro richiamo per clan mafiosi, alcuni già presenti nel territorio. Gli strumenti dei quali la Regione si è dotata, la collaborazione con le Istituzioni preposte a vigilanza, controllo e repressione sono sottoposti a una prova particolarmente impegnativa ed ineludibile. L'applicazione più attenta e accompagnata da sussidi adeguati del D.L. n. 74/2012, convertito con la L. 122/2012 è un banco di prova. Prevede infatti opportunamente l'adozione di un complesso sistema di prevenzione delle ingerenze della criminalità organizzata nel processo di ricostruzione delle località interessate da eventi calamitosi.

L'impegno, al quale nel limite delle mie competenze (e ancor più limitate capacità) mi piacerebbe contribuire, è quello sia di evitare i disastri di pessime "ricostruzioni", seguite agli altri terremoti, che di collaborare a un sistema di appalti secondo legalità, trasparenza, efficienza.