

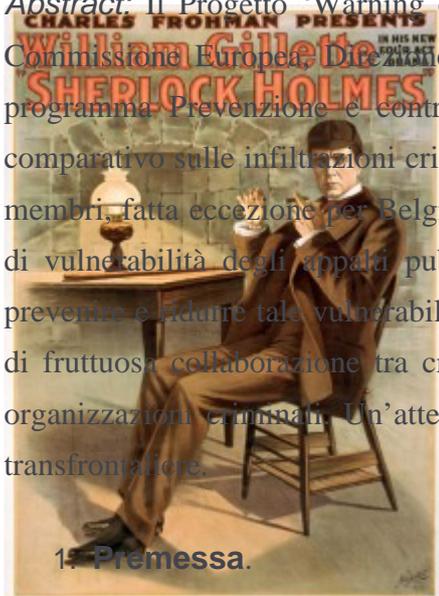
# Le conclusioni del progetto WOC (Warning On Crime) per la prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali negli appalti pubblici

di [Fabrizio Stella](#)

Publicato il 26 Settembre 2016

la lotta alla corruzione negli appalti pubblici è uno dei temi caldi non solo del dibattito politico italiano, ma anche a livello europeo: presentiamo il progetto 'Warning on crime' che dovrebbe rendere più efficienti, trasparenti e sicure le procedure di appalto pubblico

*Abstract:* Il Progetto 'Warning on Crime' (WOC) è stato realizzato con il supporto finanziario della Commissione Europea, Direzione generale Migrazione e Affari Interni (DG HOME), nell'ambito del programma Prevenzione e contrasto al crimine (ISEC). La ricerca condotta è frutto di uno studio comparativo sulle infiltrazioni criminali e la corruzione negli appalti pubblici che coinvolge tutti gli Stati membri, fatta eccezione per Belgio, Cipro e Grecia. Scopo del lavoro è stata la comparazione del livello di vulnerabilità degli appalti pubblici nei 25 Paesi membri, la legislazione e le misure adottate per prevenire e ridurre tale vulnerabilità, con l'obiettivo di chiarire cosa rende gli appalti pubblici un terreno di fruttuosa collaborazione tra criminali del colletto bianco, dipendenti pubblici infedeli e membri di organizzazioni criminali. Un'attenzione particolare è stata riservata ai grandi appalti pubblici di opere transfrontaliere.



1. Premessa.

Il Progetto “WOC – Warning On Crime”, di cui abbiamo trattato anche in altra trattazione <sup>1</sup>, partiva dalla consapevolezza della scarsa armonizzazione tra i sistemi normativi dei diversi paesi membri dell’Unione Europea in tema di infiltrazioni della criminalità organizzata nelle grandi opere pubbliche nonché dell’assenza di un quadro legislativo europeo in materia di corruzione (a cui si tenta di sopperire attraverso le iniziative del Consiglio d’Europa).

Conseguentemente il Progetto si poneva i seguenti obiettivi:

- approfondire e consolidare la conoscenza delle legislazioni e delle prassi amministrative dei vari Stati dell'Unione in modo da identificare i punti di forza e debolezza;
- individuare i meccanismi di *warning* che consentano di segnalare gli aspetti più significativi in tema di vulnerabilità all'infiltrazione criminale nelle norme e nelle prassi amministrative nazionali;
- aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica sull'argomento stimolando dibattiti tra i cittadini dell'Unione sui rischi derivanti dalla fragilità della legislazione e delle procedure amministrative nazionali, soprattutto quando tali ambiti di intervento ricoprono un contesto intergovernativo e transnazionale;
- offrire, come obiettivo a lungo termine, strumenti concreti per migliorare il livello di protezione dell'economia dall'infiltrazione criminale nelle grandi opere e dalla corruzione.

## 2. Le attività del Progetto.

Gli appalti pubblici rivestono importanza cruciale per il mercato interno dell'Unione Europea (UE) e degli Stati membri. Lo stesso dicasi per la criminalità.

Uno studio effettuato nel 2013, infatti, ha stimato il costo della corruzione negli appalti pubblici in 8 Stati Membri (Francia, Italia, Ungheria, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Romania e Spagna) per cinque settori principali (strade e ferrovie, acqua e rifiuti, edilizia urbana e lavori pubblici, formazione, ricerca e sviluppo) pari a un importo compreso tra **1,4 miliardi e 2,2 miliardi di euro**. Dette cifre affermano con indiscutibile chiarezza il motivo per cui gli appalti pubblici costituiscono un settore di forte richiamo per le organizzazioni criminali.

Partendo da questi dati, il Progetto in questione ha realizzato le seguenti attività:

- analisi relative a: a) quadro normativo comunitario in materia di corruzione, crimine organizzato, e appalti pubblici; b) *modus operandi* del crimine organizzato per infiltrarsi negli appalti pubblici; e c) studi sul discorso pubblico riguardo all'infiltrazione criminale nelle opere pubbliche;
- un caso studio sulla linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione, con lo scopo di approfondire le misure che sono state poste in essere per contrastare il crimine negli appalti pubblici;

- un'analisi comparativa della vulnerabilità degli appalti pubblici all'interno dei 25 Stati membri, e della legislazione e delle misure adottate per prevenirla e contenerla.

Relativamente al quadro normativo sono stati analizzati il “reato associativo” e la “corruzione”.

Per ciò che concerne il primo reato, a parere dei ricercatori, tutti gli Stati membri, ad eccezione di Danimarca e Svezia, hanno recepito l'articolo 2 della Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008 (relativa alla lotta contro la criminalità), e quindi prevedono nel proprio ordinamento giuridico una disposizione specifica che punisce il crimine organizzato. Tenendo conto dei recenti sviluppi nella legislazione del Regno Unito, che nel luglio 2015 ha introdotto il “reato di partecipazione ad attività di un gruppo criminale organizzato”, oggi tutti i paesi puniscono la partecipazione a un'organizzazione criminale e alcuni paesi puniscono anche la cospirazione allo scopo di commettere reati (Bulgaria, Croazia, Irlanda e Malta oltre a Regno Unito).

La particolarità del nostro paese sta nel fatto di essere l'unico ordinamento che menziona specificatamente gli appalti pubblici e lo fa nell'articolo 416 bis codice penale.

La corruzione, invece, secondo i partecipanti al Progetto è un fenomeno molto complesso<sup>2</sup>, tanto che organizzazioni internazionali e ONG impegnati nella lotta contro i fenomeni corruttivi non condividono una definizione comune di corruzione.

Pur tuttavia gli studiosi del progetto hanno fatto una scelta: focalizzare l'attenzione sulla corruzione connessa a condotte di funzionari pubblici, enfatizzando ogni aspetto specifico in relazione con gli appalti pubblici.

Il punto di partenza in questo caso è la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa (Strasburgo, 29 gennaio 1999), firmata e ratificata, ad eccezione della Germania (firmata ma mai ratificata), da tutti gli Stati europei.

Detto ciò, i ricercatori hanno appurato che:

- tutti gli Stati Membri criminalizzano la corruzione attiva<sup>3</sup> e passiva<sup>4</sup> ;
- in tutti i Paesi, la definizione di corruzione include qualsiasi vantaggio, materiale o non materiale;

- le fattispecie penali di alcuni dei Paesi (per es. Repubblica Ceca, Germania, Italia, Portogallo, Romania e Slovacchia) non menzionano i doni, sebbene un dono di valore sia ovunque considerato inappropriato;
- 11 Paesi (Austria, Bulgaria, Finlandia, Germania, Irlanda, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca e Romania) su 25 fanno distinzione tra piccola e grande corruzione;
- esiste una base comune nella criminalizzazione della corruzione, unitamente a una tendenza verso l'inasprimento delle sanzioni.

### **3° Il livello di vulnerabilità negli appalti pubblici**

I Paesi sono stati raggruppati in tre aree di rischio: bassa, media e alta vulnerabilità. In quest'ultimo gruppo sono stati inseriti 10 paesi: Austria, Bulgaria, Finlandia, Francia, Italia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Spagna e Ungheria.

Le motivazioni di questa scelta variano da paese a paese, non mancando anche punti in comune, come, ad esempio, la rilevanza di gruppi con rapporti privilegiati con amministratori pubblici e rappresentanti politici.

L'uso di appalti pubblici non concorrenziali per contratti sotto i 100 mila euro e il fenomeno diffuso di suddividere i contratti in lotti più piccoli sotto soglia sono considerati indicatori significativi di vulnerabilità in Austria.

La burocratizzazione delle misure di controllo o un numero eccessivo di norme di legge in materia, come in Italia e Repubblica Ceca, sono fattore di vulnerabilità cruciale perché tendono ad avvantaggiare operatori "furbi" del settore invece di premiare quelli che rispettano le regole.

Inoltre, la mancanza di controllo nella proprietà delle imprese, come in Francia e Repubblica Ceca, e la scarsa consapevolezza in relazione all'elevato valore economico della spesa pubblica, succede in Finlandia e nuovamente in Francia, vengono considerati fattori rilevanti di vulnerabilità.

Infine, la presenza di investimenti del crimine organizzato in attività legittime in Italia è un ulteriore elemento che accresce il livello di vulnerabilità negli appalti pubblici.

I settori più a rischio? Edilizia, sanità, trasporti, energia, smaltimento rifiuti, IT e telecomunicazioni (questi ultimi due soprattutto nei paesi dell'Europa orientale).

Un'ulteriore area a rischio è quella degli appalti pubblici connessi a difesa, pubblica sicurezza e in generale legati al settore militare, principalmente per una mancanza diffusa di trasparenza. In molti Paesi, infatti, viene applicata ampiamente la legislazione che consente alle autorità pubbliche di non utilizzare procedure concorrenziali.

#### 4. **Gli organi di controllo e le misure speciali anticorruzione ed antimafia.**

Corte dei conti nazionali a parte, gli Stati membri vantano un ampio numero di istituzioni operative, impegnate a contrastare la corruzione e/o il crimine organizzato in vari settori, che svolgono altresì un ruolo importante nel garantire la legalità e la trasparenza negli appalti pubblici. Questi organi, non tutti specificamente concepiti per gli appalti pubblici, sono presenti in 12 Paesi sui 25 analizzati, sono assenti nei Paesi nordici e nel Lussemburgo.

Sorvolando sul lungo elenco di detti organi, sicuramente è più interessante accennare le misure speciali adottate per il contrasto al fenomeno corruttivo.

L'Austria, ad esempio, per contrastare la condotta illecita nel settore pubblico, considera determinante la maggior professionalità tra i dipendenti dell'autorità aggiudicatrice.

Corsi, seminari e formazione come strumenti principali per la lotta alla corruzione e ai conflitti di interesse vengono organizzati anche in Spagna, Germania, Lettonia e Paesi Bassi.

La Germania vanta inoltre un sistema di gestione che assicura *l'accountability*, quindi l'impegno degli enti e dei funzionari di rendere conto del proprio operato.

La Lituania ritiene importante l'analisi delle informazioni, come è stato riconosciuto dal Sistema di analisi centrale della gestione del rischio degli appalti pubblici.

Oltre al sistema anticorruzione, l'Italia adotta un approccio amministrativo preventivo nei confronti dell'infiltrazione mafiosa nelle attività aziendali. Le società che intendono partecipare ad un appalto pubblico debbono ottenere la comunicazione antimafia (se l'importo dell'appalto è superiore ad euro 150

mila ed inferiore alla soglia comunitaria) o l'informazione antimafia (quando l'importo del contratto è superiore alla soglia comunitaria). Il rilascio della comunicazione antimafia, allo stato<sup>5</sup>, avviene attraverso la consultazione da parte delle prefetture della Banca Dati Nazionale Unica Antimafia .

Altra particolarità per il nostro Paese è l'istituzione, per le "grandi opere", di specifici Gruppi Interforze (come ad esempio il Gruppo Interforze Tratta Alta Velocità per la costruzione della nuova linea ferroviaria Torino-Lyon) che effettuano precipuamente l'analisi ed il monitoraggio di tutte le società/imprese/ditte/persone fisiche che, per qualsivoglia ragione, sono interessate all'appalto inerente la grande opera, al fine di evitare potenziali infiltrazioni mafiose.

Altro strumento utilizzato da molti paesi (11, Bulgaria, Germania, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria) è lo strumento delle "white list" e delle "black list".

Il sistema delle white list<sup>6</sup> serve ad identificare le imprese eleggibili tra i soggetti economici che intendono partecipare al processo di assegnazione pubblica.

Quello delle black list prevede la pubblicazione di liste di imprese e individui esclusi dalle gare d'appalto e/o interdette da contratti pubblici.

## 5. Conclusioni

Il Progetto nella fase conclusiva elenca sinteticamente le problematiche emerse durante le attività di ricerca, ma anche le prospettive per il futuro.

Tralasciando le ormai note questioni relative all'infiltrazione criminale ed alla corruzione, è stato evidenziato:

- le differenze che permangono tra i paesi in materia di motivi di esclusione, subappalto e conflitti di interessi;
- indipendentemente dal rischio, le imprese pubbliche difettano in trasparenza e *accountability*. Gli enti locali sono un anello debole della catena;

- le fasi di pre-gara e di post-gara sono quelle a più alto rischio. Quella post-gara è la più vulnerabile. Ritardi, qualità dei materiali scadente, volume e costi gonfiati delle opere sono alcuni dei rischi che emergono, mentre la stazione appaltante sembra dimenticarsi del contratto dopo la firma;
- non mancano la sovrapposizione delle competenze e l'eccessivo carico di lavoro. In quasi tutti gli Stati, non viene effettuata alcuna valutazione sull'efficacia delle misure adottate.

Per il futuro, il Progetto auspica le seguenti prospettive:

- aumentare la consapevolezza che la corruzione e l'infiltrazione criminale negli appalti pubblici sono una "piaga" sociale;
- creare un'efficace protezione dei fondi pubblici anche attraverso un'adeguata formazione per gli addetti ai lavori;
- revisionare regolarmente il funzionamento del sistema preventivo e non come mero compito burocratico;
- sviluppare banche dati e garantire un'interconnessione tra quelle esistenti;
- rendere efficaci i sistemi di sbarramento (es. white list) in tutti gli Stati membri stabilendo regole chiare e comuni, magari sviluppando un unico meccanismo di sbarramento europeo, utilizzando fondi europei;
- rafforzare i controlli sull'esecuzione delle opere pubbliche attenzionando, ad esempio, qualità dei materiali, condizioni di impiego della forza lavoro, durata e volume dei lavori, etc.;
- richiesta, da parte dei cittadini, di trasparenza, responsabilità e controllo sulla modalità di utilizzo dei fondi pubblici.

26 settembre 2016

Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra

1 Sia consentito il rinvio, degli stessi Autori, a *“Il progetto WOC (Warning On Crime) per la prevenzione delle infiltrazioni criminali negli appalti”* in questa rivista il 5 maggio 2015.

2 Per un approfondimento sul tema , si rinvia, di M. Giordano, M. Giua, **F. Stella, V. Mirra** e D. Corradini, *“L’anticorruzione. Normativa, strumenti operativi e socialità”* Filodiritto Editore, novembre 2015.

3 *“... il fatto di promettere, di offrire o di procurare...”*.

4 *“... il fatto di sollecitare o di ricevere...”*.

5 Per un approfondimento sia consentito il rinvio, degli stessi Autori, a *“Decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153: semplificazioni per le imprese nella certificazione antimafia”*, in questa rivista il 30 ottobre 2014.

6 Per un approfondimento sia consentito il rinvio, degli stessi Autori, a *“DECRETO LEGGE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: modifiche alla normativa sulle White List”* e *“Appalti e normativa antimafia: pubblicazione degli elenchi delle imprese richiedenti l’iscrizione nelle white list”*, in questa rivista rispettivamente il 27 agosto 2014 e il 16 giugno 2015.