

*Dipartimento di Scienze Politiche*

*Cattedra di Diritto delle autonomie territoriali*

## **ANTICORRUZIONE E APPALTI NEGLI ENTI TERRITORIALI**

### **RELATORE**

Prof. Marco Di Folco

### **CANDIDATO**

Giovanni Battista Algieri

### **CORRELATORE**

Prof. Guido Meloni

***ANNO ACCADEMICO 2012/2013***

Nell' Ottobre del 2012, l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Monti nel rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione intitolato ***“La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma.”*** ha sottolineato che “il diffondersi delle pratiche corruttive in Italia mina la fiducia dei mercati e delle imprese, scoraggia gli investimenti dall'estero, determina quindi, tra i suoi molteplici effetti, una perdita di competitività per il Paese”. La corruzione dunque costituisce una delle principali cause di inefficienza dei servizi destinati alla collettività, del dissesto finanziario, nonché della disaffezione dei cittadini verso le istituzioni. E' inoltre fonte di disgregazione sociale ed etica, oltre che di altissimi costi economici, in quanto determina la compromissione del principio di uguaglianza, minando le pari opportunità dei cittadini.

Anche nel rapporto del ***“Group of States Against Corruption”*** (GRECO) emerge che “la corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, ecc.(...) La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso”.

Sul piano pratico invece, è la **Corte dei Conti** a fare un bilancio quantitativo e pratico riguardante il “danno economico” dall'anno 2009 connesso ai fenomeni corruttivi stimandolo all'incirca a 60 miliardi di euro annui.

Anche per **Transparency International** il valore della corruzione in Italia ammonta a circa sessanta miliardi di euro l'anno. Nella graduatoria del livello di corruzione di questa importante Organizzazione Internazionale, nel 2011 l'Italia occupa il sessantanovesimo posto di fianco a numerosi paesi cosiddetti “sottosviluppati”. Ancora nel 2012 l'Italia peggiora e nel giro di un solo anno diventa il paese europeo con la più alta percentuale di corruzione con una media di 4% sul PIL contro una media europea dell'1%.

Partendo dal macroscopico concetto di “corruzione”, la qui presente ricerca intende individuare tramite dottrina, leggi, ricerche, statistiche quanto **sia consistente il fenomeno della corruzione all'interno del delicato settore degli appalti.**

La prima parte è un excursus del quadro comunitario inerente alla materia degli appalti: dalle prime direttive degli anni 70' alle attuali proposte del Parlamento Europeo. Vitali sotto questo punto di vista sono state le consultazioni svolte dalle istituzioni europee, in particolar modo quelle riguardanti il “*Libro verde sulla modernizzazione della politica UE in materia di appalti pubblici*”. Tale consultazione infatti è stata caratterizzata da un alto livello di partecipazione avendo ricevuto ben 623 risposte. Tra quelle italiane compaiono: l’VIII Commissione permanente della Camera dei deputati, il Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, l’Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, le Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche e Piemonte e la Conferenza delle Regioni e province autonome.

In seconda sede saranno analizzate **le sentenze della Corte Costituzionale che hanno marcato il riparto di competenza tra stato e regioni** tramite la fondamentale interpretazione di “materia della concorrenza” con la storica sentenza n.401/2007. Tale interpretazione viene ripresa ancora negli anni successivi con nella sentenza n. 45/2010 dove la Corte ha affrontato il tema del rapporto tra la materia dei lavori pubblici di interesse regionale, ovvero, lavori pubblici di interesse provinciale, che gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale attribuiscono, rispettivamente alle quattro regioni Sardegna, Sicilia, Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige e alle due province autonome di Trento e Bolzano, affermando espressamente che la materia statutaria “lavori pubblici di interesse regionale” non può abbracciare aspetti che rientrano nella tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile e segnatamente le procedure di affidamento e l’esecuzione del contratto.

Nella fase centrale della ricerca, si nota come la dilagante corruzione abbia portato il legislatore italiano ad intervenire nuovamente anche sulla materia degli appalti, varando la **legge N.190/2012**. La presente analisi di questa legge è incentrata esclusivamente sulla parte amministrativa del testo, e trascurata (seppur con qualche accenno) quanto concerne la materia penale.

Le direttive europee negli ultimi anni sono state molto presenti in generale per quanto riguarda la materia degli appalti. Ma se da un lato sono riuscite ad incidere in maniera efficace sul versante organizzativo del mercato, **poco hanno inciso sul reale livello di prevenzione della corruzione**, nonostante le due Convenzioni di Strasburgo avessero l'obiettivo di contrastare tale fenomeno.

Il legislatore italiano ha recepito di recente tali direttive senza tuttavia integrarle con strumenti propri. Ne risulta che il livello di corruzione in Italia rimane in una fase di forte incremento. Per quanto riguarda l'aspetto amministrativo, la legge n. 290/2012 ha introdotto nella pubblica amministrazione alcuni nuovi ed importanti strumenti in particolare modo per quanto riguarda l'organizzazione degli enti, e seppur in maniera meno rilevante, nei rapporti di lavoro introducendo sistemi di gestione più sofisticati nei servizi maggiormente sottoposti alla minaccia dell'azione corruttiva, per esempio modificando divieti e doveri dei dipendenti pubblici oppure introducendo protocolli di legalità in materia di appalti e di infiltrazioni mafiose nelle aggiudicazioni di contratti pubblici.

Tuttavia, tale legge pecca sicuramente di un impianto estremamente burocratico. Inoltre, se da un lato potrebbe risultare più efficace dal punto di vista penale, dall'altro necessita di un ulteriore rafforzamento per quanto riguarda l'aspetto della prevenzione.

**I temi maggiormente trascurati e che rappresentano indispensabili punti chiave della lotta alla corruzione sono voto di scambio, falso in bilancio e autoriciclaggio.** Il voto di scambio, per esempio, risulta attualmente punibile solo se la corruzione avviene tramite denaro, mentre restano impuniti tutti gli altri tipi di favoritismi. Un emblematico esempio sul lato penale invece, è la mancanza di uno strumento presente in gran parte dei paesi europei che renda imprescrittibili i reati dopo la sentenza di primo grado.

Specie in un ciclo di recessione economica è fondamentale intervenire affinché tale legge possa essere utile allo Stato facendo emergere l'economia sommersa da un'attività così fortemente radicata nel tessuto sociale, che come più volte abbiamo sottolineato ammonta a cifre stimabili intorno ai 60 miliardi annui.

Nel capitolo conclusivo, **tutti i fenomeni finora descritti vengono riportati in chiave regionale e locale**. Gli strumenti a disposizione delle regioni e degli enti locali se da una parte rappresentano indispensabili strumenti di difesa, dall'altra rappresentano strumenti insufficienti a contrastare da soli il fenomeno della corruzione.

**La mappa regionale della corruzione nel settore degli appalti è inevitabilmente legata al fenomeno della criminalità organizzata**. Non è casuale, infatti, che la considerazione congiunta del problema della corruzione e della criminalità organizzata ricorra anche nella Convenzione ONU contro la corruzione laddove, sin dal preambolo, si evidenzia l'allarme connesso al collegamento fra la corruzione e le altre forme di crimine, con particolare riferimento alla criminalità organizzata e di tipo economico. Ma il dato di maggiore interesse è proprio quello relativo al rilievo locale del fenomeno, laddove si è evidenziato che le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più diffuse e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale, secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- **F.CARINGELLA**, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 2012;
- **R. DE NICTOLIS**, *Manuale dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, 2010;
- **P. CAVALERI**, *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, 2013;
- **G. CORSO**, *Tutela della concorrenza*, 2006;
- **R. CARANTA**, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della Costituzione in Le Regioni*, 2004;
- **PAPI ROSSI – CASARTELLI**, *Le misure Anticorruzione*, 2013;
- **F.MERLONI – B.PONTI**, *La trasparenza, in La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, 2012;
- **LUIGI OLIVERI**, *Anticorruzione negli Enti Locali*, 2013;
- **JORGE F. MALEM SENA**, *"Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione"*, 2005;
- **DELLA PORTA**, *"Mani pulite" - vecchia e nuova corruzione in Italia*, 2007;
- **FERDINANDO OFRIA**, *Effetti distorsivi sull'economia legale: la corruzione*, 2006;
- **L.CASSETTI**, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2002;
- **S. MANGIAMELI**, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in Le Regioni*, 2002;
- **V.B. GIAMPIERETTI**, *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni, in Dir. e soc.*, 2004;

- *Relazione al Parlamento, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, 2010;*
- *Libro verde sulla modernità della politica dell'UE in materia di appalti pubblici per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti, 2011;*
- *Alto Commissario Anticorruzione, Il fenomeno della corruzione in Italia, 2007;*
- *Relazione del Servizio affari internazionali, Le nuove direttive Europee sugli appalti pubblici, 2012;*
- *Sito ufficiale della Commissione Europea;*
- *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale – [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2008;*
- *VIII Commissione parlamentare, Doc. XVIII N.66, 2012;*
- *Cons. St., sez. IV, 22 Maggio 2007 n.2651;*