

# TEMI ISTITUZIONALI

*Ritengo opportuno far conoscere a tutti i colleghi la relazione del Generale di Corpo d'Armata Saverio Capolupo, Comandante Generale della Guardia di Finanza, tenuta il 13 maggio 2014 alla Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia sul tema, di grande interesse, "Gli appalti pubblici: tra opportunità e minacce. Le esperienze operative della Guardia di Finanza".*

*Michele Dipace  
Avvocato Generale dello Stato*

## **PREMESSA**

Desidero, innanzitutto, porgere a tutti i presenti il mio più cordiale saluto e ringraziare, in modo particolare, il Direttore della Scuola, Generale Amato.

L'invito rivolto mi offre l'occasione di illustrare, in questa prestigiosa sede, l'impegno della Guardia di Finanza nel contrasto ai diversi - e purtroppo non marginali - contesti di illegalità che minacciano il settore degli appalti pubblici, tema quanto mai di attualità.

In verità, la materia è complessa e non si presta a facili schematizzazioni. In tale prospettiva ho preferito predisporre l'intervento in chiave eminentemente operativa, prendendo le mosse da una sintetica analisi del contesto economico e legislativo di riferimento, volta a rendere palpabile l'impatto che la contrattualistica pubblica riverbera sul sistema Paese.

Proseguirò illustrando le coordinate essenziali della strategia d'intervento della Guardia di Finanza nel settore, delineando le patologie più ricorrenti che i Reparti hanno riscontrato nella quotidiana pratica operativa per fornire, in conclusione, alcuni spunti di riflessione di carattere generale.

## **IL CONTESTO ECONOMICO**

Entrando nel merito della tematica, ritengo utile richiamare qualche in-

formazione sul volume annuale degli affidamenti di lavori, servizi e forniture da parte della Pubblica Amministrazione.

Si tratta di dati che possono offrire una chiara visione dell'effettiva dimensione della contrattualistica pubblica e sulla rilevanza delle grandezze economiche da essa movimentate.

Nel 2012, stando ai dati più recenti forniti dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, sono state bandite oltre 125.000 gare, per importi a base d'asta superiori a 40.000 euro.

Il complessivo giro di affari derivante dalle esigenze di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni si attesta intorno ai 100 miliardi di euro all'anno e rappresenta circa il 6% del Prodotto Interno Lordo nazionale.

Nello scenario europeo, l'incidenza macroeconomica degli appalti è parimenti rilevante.

La Commissione ha stimato, sempre con riguardo al 2012, che la spesa delle Amministrazioni degli Stati membri per rifornirsi di beni e servizi è stata pari al 18% del P.I.L. dell'intera Unione, ossia a circa 13.000 miliardi di euro. Certamente degni di nota sono anche i riflessi della contrattualistica pubblica sui livelli occupazionali.

A tal riguardo, prendendo ancora a base le elaborazioni della predetta *Authority*, emerge che, per ogni miliardo di euro investito in appalti, si creano tra gli 11.700 e i 15.600 occupati, dei quali 7.800 direttamente riconducibili all'esecuzione dei contratti ed i rimanenti creati nell'indotto dei fornitori e dei prestatori di servizi.

Un recentissimo studio, pubblicato il mese scorso dal Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia ed il Territorio, mostra, con riferimento al settore degli appalti, un *trend* in forte crescita per il primo trimestre 2014.

In particolare, nei primi 3 mesi di quest'anno, sono stati pubblicati circa 3.800 bandi di gara, per un valore complessivo pari a 6,8 miliardi di euro. Rispetto allo stesso periodo del 2013, il numero degli incanti è cresciuto del 9,5% e l'importo del 82,7%, grazie anche all'incremento degli investimenti delle Pubbliche Amministrazioni.

Benché si tratti di dati parziali, legati alla sola edilizia pubblica e privata, essi rappresentano segnali confortanti che possono preludere all'avvio della tanto auspicata ripresa economica del Paese.

#### **IL CONTESTO LEGISLATIVO: LINEE EVOLUTIVE**

L'enorme massa di denaro collegata al sistema degli appalti è gestita in base a un complesso di regole riconducibili, essenzialmente, al codice degli appalti del 2006 ed al relativo regolamento attuativo del 2010.

Come accade, di frequente, nel nostro Paese, non siamo in presenza di un *corpus* normativo di agevole lettura e stabile nel tempo, essendo stato

oggetto di ripetuti interventi di modifica e revisione, stratificatisi nel corso degli anni.

A testimonianza di questo continuo processo evolutivo della normativa di settore, voglio fare cenno alle più recenti novità introdotte in materia, partendo da quelle di matrice europea.

Il Parlamento europeo, di concerto con la Commissione, sta portando a compimento la revisione del quadro dispositivo del comparto, frutto della consultazione sviluppata, a partire dal 2011, nell'ambito del c.d. *“Libro verde sulla modernizzazione della politica europea in materia di appalti”*. Non è un caso che nella strategia “Europa 2020” (Europa venti-venti), che detterà le linee prioritarie di sviluppo dell'Unione a 28 per il prossimo decennio, gli appalti pubblici sono destinati a rivestire un ruolo fondamentale per stimolare la crescita occupazionale, l'innovazione imprenditoriale e la competitività dell'intero spazio economico europeo.

In questa prospettiva, il citato processo di legislazione ha portato alla recente emanazione di 3 direttive, pubblicate nella gazzetta ufficiale dell'Unione Europea il 28 marzo scorso; la prima delle quali riferita agli appalti pubblici per il settore ordinario, la seconda relativa a quelli nei settori speciali (acqua, energia, trasporti, servizi postali) e la terza dedicata alla regolamentazione dei contratti di concessione.

La riforma introdotta dal legislatore europeo, che inciderà inevitabilmente sul sistema di norme del codice degli appalti, ha gli obiettivi di velocizzare la fase di aggiudicazione delle gare e di favorire un ampliamento dei casi di deroga per il ricorso alla trattativa privata.

Un altro aspetto molto qualificante della nuova disciplina comunitaria sugli appalti attiene al sostanziale abbandono del criterio del costo più basso per la scelta del contraente, in favore del parametro dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che impone alla stazione appaltante di svolgere valutazioni basate su criteri essenzialmente qualitativi.

Venendo, ora, al piano nazionale, non possono non essere citate, innanzitutto, le significative disposizioni introdotte con il recentissimo decreto legge n. 66 del 24 aprile scorso.

Il provvedimento - che reca un ricco catalogo di misure di rilancio della competitività e della giustizia sociale - non ha trascurato il settore della contrattualistica pubblica, a testimonianza del suo ruolo fondamentale per l'equilibrio economico del Paese.

Ebbene, ricorrendo alla decretazione d'urgenza, il Governo ha inteso perseguire, sin da subito, l'ambizioso obiettivo di ridurre il numero delle stazioni appaltanti, facendo confluire le competenze per l'approvvigionamento dei beni e dei servizi in capo a centrali di committenza a livello regionale, quali soggetti in grado di garantire maggiore economicità ed efficacia nelle acquisizioni.

Questa importante novità si accompagna all'attribuzione all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, da un lato, del delicato compito di procedere all'elaborazione di un sistema di prezzi di riferimento per le forniture della Pubblica Amministrazione; dall'altro, di più pregnanti funzioni di controllo nel settore.

Si tratta di innovazioni di non poco conto che, se realizzate appieno, potranno determinare la semplificazione del comparto e, conseguentemente, la riduzione delle *chance* di sviluppo per l'illegalità.

Proseguendo a ritroso, merita un cenno l'introduzione, ad opera della legge n. 190/2012, attuativa della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, di specifici obblighi di trasparenza per la Pubblica Amministrazione.

Per ciò che qui interessa, in base a tale disciplina normativa, le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare, sui propri siti *web* istituzionali, una serie di informazioni sugli appalti indetti nonché a trasmettere gli stessi dati all'Autorità Nazionale AntiCorruzione per il tramite dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (A.V.C.P.), pena l'applicazione di specifiche sanzioni amministrative ed il rischio di incorrere in responsabilità per danni erariali.

Il senso di queste misure - che si estendono ad ulteriori aspetti della complessiva gestione degli apparati statali - è quello di rendere le Pubbliche Amministrazioni vere e proprie "*case di vetro*", anche nella prospettiva di stimolare la crescita di una forma di controllo "sociale" dell'azione amministrativa da parte di tutti i cittadini.

Concludendo l'esame dell'evoluzione normativa in materia di appalti, appare utile accennare a 2 provvedimenti in tema di prevenzione dei fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata e del riciclaggio.

Faccio riferimento, da un lato, al decreto legislativo n. 159 del 2011 che ha significativamente riformato le disposizioni in materia di "documentazione antimafia" prevedendo, tra l'altro, la realizzazione di un'apposita banca dati nazionale unica per la verifica, in tempo reale, dell'eventuale sussistenza di cause di decadenza, sospensione, divieto ovvero di tentativi di infiltrazione criminale tra i partecipanti alle gare per l'aggiudicazione di commesse pubbliche.

In proposito, segnalo il recente, favorevole pronunciamento del Garante della *privacy* sulla bozza del regolamento che disciplinerà il funzionamento della banca dati in parola, che ritengo potrà determinarne l'entrata a regime nel breve periodo.

Collegate alla tematica dell'antimafia - anche per il loro inserimento all'interno della legge delega n. 136 del 2010 che ha dato vita al nuovo codice in materia - sono le disposizioni in tema di tracciabilità dei flussi finanziari sottesi al perfezionamento di procedure di appalto.

Il legislatore ha previsto un generalizzato obbligo di ricorso, da parte degli appaltatori, a conti correnti bancari o postali “dedicati”, per la canalizzazione dei pagamenti ricevuti dalle stazioni appaltanti.

La stessa legge, peraltro, è intervenuta anche sul codice penale, innalzando le pene per il reato di “*turbata libertà degli incanti*” ed introducendo, all’art. 353-*bis*, la nuova fattispecie della “*turbata libertà del procedimento di scelta del contraente*”.

#### **IL SISTEMA DI VIGILANZA**

Per concludere questa sintetica panoramica sul contesto di riferimento, un ultimo richiamo va riservato al sistema di vigilanza apprestato nel settore degli appalti pubblici, prescindendo, per il momento, dalle funzioni preventive e repressive affidate alla Guardia di Finanza e alle altre Forze di Polizia. Al riguardo, occorre menzionare i compiti generali di controllo e monitoraggio che il Codice degli appalti demanda all’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (A.V.C.P.), ai fini della garanzia del rispetto dei principi di trasparenza e correttezza dei pubblici incanti.

La stessa Autorità, tra l’altro, è deputata alla gestione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, che raccoglie i dati trasmessi dalle stazioni appaltanti sulle procedure avviate per lavori, servizi o forniture di importo superiore a 40.000 euro.

Ulteriori compiti di vigilanza sono affidati al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che li esercita per il tramite della Servizio per l’Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (S.A.S.G.O.) e del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Anche l’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (A.G.C.M.) e la già citata Autorità Nazionale AntiCorruzione (A.N.AC.) fanno parte del dispositivo di prevenzione in tema di appalti.

La prima vigila sul rispetto delle regole che vietano le intese anticoncorrenziali tra imprese, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni dannose per la concorrenza.

La seconda, invece, verifica l’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione contemplate dalla normativa in materia di integrità del settore pubblico.

#### **CONSIDERAZIONI FRUTTO DELL’ANALISI DI CONTESTO: OPPORTUNITÀ E MINACCE**

Il quadro sinora tracciato consente di formulare alcune considerazioni di carattere generale.

Guardando alla dimensione dei flussi economici generati, non è difficile cogliere la rilevanza del ruolo che gli appalti pubblici possono assumere per lo sviluppo del nostro Paese.

Si tratta, come si è detto, di un settore che, ogni anno, movimentata decine

di miliardi di euro e dalla cui ottimale gestione possono scaturire effetti positivi, sia diretti che mediati.

Da un lato, infatti, la corretta destinazione delle risorse pubbliche disponibili migliora la qualità dei servizi erogati ai cittadini ed alle imprese divenendo, quindi, fattore di crescita e volano per migliorare la competitività del sistema-Paese.

Per altro verso, l'ottimizzazione della spesa, attraverso la quale si provvede al soddisfacimento dei bisogni della collettività, genera opportunità di investimento per gli imprenditori e, con queste, ritorni occupazionali, maggiori entrate fiscali e redistribuzione della ricchezza.

Da ultimo, in un equilibrato sistema di gestione degli appalti, cresce il livello di leale concorrenza tra le aziende, dal momento che queste ultime, per intercettare la domanda di lavori, servizi e forniture di una Pubblica Amministrazione equa e trasparente, devono competere sul piano della qualità ed economicità della propria offerta, più che sul fattore prezzo.

La gestione di un sistema così complesso di interessi, opportunità e relazioni tra Istituzioni e privati richiede delle regole che, come ho già segnalato, sono confluite in una produzione normativa probabilmente sovrabbondante.

Questa eccedenza di precetti può essere interpretata come risposta all'esigenza di una regolamentazione delle procedure di appalto sempre più dettagliata e tecnica, ma anche come indice dell'affannosa ricerca di rimedi alle "falle" che le procedure di scelta del contraente, di valutazione delle offerte e di esecuzione degli appalti hanno mostrato sul piano attuativo.

Di certo, per qualunque delle due chiavi di lettura si propenda, la proliferazione normativa non facilita il compito dell'interprete e il lavoro di chi, a vario titolo, è chiamato ad applicare le norme, né ha impedito l'insorgere di forme di illegalità di varia natura.

Le minacce al sistema degli appalti si sostanziano in un ampio campionario in cui troviamo, innanzitutto, gli illeciti che incidono negativamente sulla fase di aggiudicazione delle commesse e che possono interessare, separatamente, la parte privata e quella pubblica, oppure coinvolgere entrambe.

Mi riferisco, in particolare, alle forme di sviamento delle gare attraverso la costituzione di "*cartelli preventivi tra imprese*", ma anche alle infedeltà di amministratori che si rendono protagonisti di condotte di corruzione, concussione o abuso.

Altre categorie di violazioni attengono alla materiale esecuzione degli appalti, un ambito nel quale possono annidarsi frodi nelle pubbliche forniture, inadempienze contrattuali dannose per la regolare erogazione dei servizi pubblici, indebiti abbattimenti dei costi dell'opera tramite il ricorso al lavoro "nero" nonché 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, sfociano in condotte violente o in comportamenti più subdoli di condizionamento dei mercati, tendenti al riciclaggio ed al reimpiego di ingenti somme di denaro, profitto di reato.

In definitiva, come osservato dalla Commissione Europea nel citato *Libro Verde* "... 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".

#### **POSIZIONAMENTO DELLA GUARDIA DI FINANZA**

Il quadro - appena delineato - delle minacce al sistema degli appalti non è certo rassicurante.

Per la Guardia di Finanza, si tratta di un campo d'azione estremamente vasto, che abbraccia tutti i segmenti della sua 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, a fattor comune, inquinano il regolare svolgersi dell'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione - sono affrontati, sul piano operativo, mediante un approccio unitario, che mira a proteggere la spesa pubblica nazionale da qualunque tipologia di aggressione.

In altri termini, gli sperperi, le diseconomie, le inefficienze o le vere e proprie condotte "predatorie" che hanno ad oggetto le risorse connesse agli affidamenti pubblici costituiscono, in sostanza, espressioni diverse della stessa minaccia all'integrità dei bilanci dello Stato e degli Enti locali. Invero, si tratta di un'impostazione che rispecchia le ampie attribuzioni di polizia economico-finanziaria affidate alla Guardia di Finanza dal Decreto Legislativo n. 68 del 2001, che consentono al Corpo di affrontare i fenomeni di illegalità in modo trasversale, vale a dire cogliendo (e colpendo), contestualmente, tutti i risvolti illeciti di una medesima condotta. Su questo concetto tornerò più avanti, dopo aver completato la ricognizione delle norme che attribuiscono alla Guardia di Finanza un ruolo centrale nel dispositivo di vigilanza a presidio degli appalti pubblici.

Oltre al richiamato Decreto 68/2001, altre norme hanno posto le basi di virtuosi *network* di collaborazione tra i nostri Reparti e le Autorità di vigilanza.

È il caso del codice degli appalti con riferimento alla collaborazione con l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (A.V.C.P.): l'art. 6 prevede, infatti, la possibilità per l'Autorità di avvalersi del Corpo che, in

tali frangenti, può eseguire verifiche ed accertamenti con i poteri di indagine ad esso attribuiti ai fini fiscali.

Il canale di sinergia in argomento è stato ulteriormente rafforzato, di recente, grazie al già menzionato Decreto Legge 66 dell'aprile scorso, in relazione alla necessità di supportare l'Autorità nei nuovi compiti di controllo sulle attività di acquisizione di beni e servizi da parte dei soggetti pubblici.

La Guardia di Finanza è ulteriormente chiamata in causa dal codice degli appalti all'art. 163, questa volta per fornire ausilio al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in tema di vigilanza per le grandi opere.

Il legislatore del Decreto 179 del 2012, poi, ha scelto il Corpo come *partner* operativo dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione, cui compete una pluralità di campi di intervento che spaziano dalla normativa in materia di prevenzione dei fenomeni di illegalità nel settore pubblico, alla trasparenza, alle cause di incompatibilità ed inconfiribilità nell'attribuzione di incarichi amministrativi di vertice.

Da ultimo, la Guardia di Finanza è chiamata a fornire il proprio contributo specialistico nei servizi di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti, attraverso la partecipazione dei GG.I.C.O ai "Gruppi interforze" istituiti presso le Prefetture e i Commissariati di Governo.

Nello stesso ambito si inquadra anche la presenza di Ufficiali del Corpo nelle unità specializzate interforze create per gestire specifici contesti quali, ad esempio, la ricostruzione delle aree terremotate dell'Abruzzo e dell'Emilia Romagna, l'Expo 2015, la realizzazione della Tratta ad Alta Velocità Torino-Lione.

Inoltre, il Corpo garantisce un relevantissimo supporto all'Autorità Giudiziaria, per tutte le tipologie di indagini che hanno a che fare con qualsivoglia criticità nella gestione degli appalti.

Analogamente, in ossequio al ruolo di principale referente operativo attribuito all'Istituzione dal Decreto Legge 152 del 1991, la Guardia di Finanza collabora con la Corte dei Conti nell'accertamento di profili di responsabilità contabile che derivano da episodi di cattiva gestione delle risorse erariali.

#### **LA STRATEGIA D'INTERVENTO DEL CORPO**

Da un punto di vista organizzativo, i servizi operativi nel settore degli appalti coinvolgono sia i Reparti territoriali, sia quelli della componente speciale. Nel primo ambito giocano un ruolo fondamentale i Nuclei di polizia tributaria che costituiscono, in ragione delle loro competenze, professionalità e struttura, il polo investigativo "di punta" nel dispositivo di vigilanza istituzionale.

Non meno significativo è il contributo fornito dai Reparti Speciali del

Corpo, che assolvono, essenzialmente, a funzioni di analisi nei segmenti di rispettiva pertinenza.

Per i servizi che interessano il comparto degli appalti, assumono particolare rilievo le attività del Nucleo Speciale Tutela Mercati, al quale sono ricondotte le funzioni di referente operativo nei rapporti di collaborazione con le Autorità di vigilanza di settore.

Nel medesimo contesto, significativo è anche il contributo del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, che presidia tutto il segmento delle uscite.

Naturalmente, la trasversalità dei servizi induce, spesso, a coinvolgere nelle analisi altre Unità dei Reparti speciali, tra cui, in particolare, il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e il Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata.

Sul versante operativo, va evidenziato che il vigente quadro normativo consente al Corpo di intervenire nel particolare settore da più fronti, il primo dei quali attiene allo sviluppo dei servizi d'iniziativa con i poteri di cui al citato Decreto n. 68 del 2001.

Con questa tipologia di interventi i Reparti possono mettere a frutto spunti investigativi su ogni potenziale scenario di illegalità che emerga dall'*intelligence*, dall'analisi di rischio e dal controllo economico del territorio. Oltre alle attività che sono impostate - già in origine - per la verifica di specifiche procedure contrattuali, l'approfondimento di singoli appalti avviene, assai frequentemente, nell'ambito di servizi operativi aventi finalità diverse.

A tal riguardo, va precisato che i Reparti, in sede di selezione delle posizioni a rischio da sottoporre a controllo nei comparti più disparati, non tralasciano di valutare l'eventuale esistenza di rapporti contrattuali tra il soggetto monitorato e la Pubblica Amministrazione.

Ciò, nel presupposto che la conoscenza della qualifica di "appaltatore pubblico" dell'operatore sotto osservazione può rivelarsi utile per interpretare correttamente le circostanze operative oggetto di analisi e quelle che, eventualmente, emergeranno all'esito del controllo.

Questo assunto vale tanto per i servizi di carattere fiscale, quanto per quelli in materia di riciclaggio o di spesa pubblica.

Per fare un esempio concreto, si pensi alla scoperta, nel corso di una verifica fiscale, di una serie di fatture false emesse o utilizzate da un soggetto che ha avuto o ha rapporti contrattuali con un Ente pubblico.

Oltre ai risvolti fiscali connessi al recupero dell'indebito vantaggio d'imposta, non deve essere trascurato il fatto che il documento fittizio potrebbe nascondere altre finalità vietate dall'ordinamento, tra cui quella di creare la provvista per alimentare "fondi neri" da utilizzare per il pagamento di tangenti.

Tale circostanza può, dunque, suggerire l'approfondimento della procedura contrattuale riconducibile all'operatore ispezionato, nella prospettiva di individuare eventuali irregolarità.

È proprio in tal senso che si declina, in concreto, il significato della "trasversalità" della nostra azione di servizio: utilizzare i poteri a disposizione e le competenze maturate sull'asse economico-finanziario per intercettare ogni possibile risvolto sottostante alla commissione di una condotta illecita. Una seconda modalità d'intervento nell'area dei contratti pubblici è quella connessa all'attuazione delle linee di partenariato con le Autorità di vigilanza di settore.

Le forme di collaborazione in argomento, 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.

Ciò si realizza non solo attraverso lo sviluppo delle attivazioni e delle segnalazioni di irregolarità inoltrate ai nostri Reparti, ma anche in virtù della possibilità 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 risulta fondamentale per la piena efficacia dell'attività di *law enforcement*.

Nel campo degli appalti, tale necessità appare ancor più evidente, considerati i ragguardevoli volumi dei flussi di spesa in gioco ed il numero delle procedure che vengono, ogni anno, perfezionate.

Anche in questo ambito, il Corpo intende sfruttare il patrimonio informativo disponibile con riferimento alle commesse pubbliche grazie alla collaborazione inter-istituzionale.

Infatti, è in via di perfezionamento un'importante iniziativa, finanziata con fondi messi a disposizione dell'Unione Europea nell'ambito del "*Programma Operativo Nazionale - Sicurezza per lo sviluppo*".

Si tratta, in dettaglio, della realizzazione dell'applicativo Mo.Co.P. (Monitoraggio Contratti Pubblici), che ha l'obiettivo di agevolare i Reparti nello sviluppo di attività investigative concernenti procedure di appalto. Il nuovo strumento si basa sull'integrazione tra gli archivi dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (A.V.C.P.) e dell'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (S.A.S.G.O.) e gli applicativi informatici in dotazione al Corpo. L'idea non è solo quella di costituire una semplice banca dati da cui attingere utili elementi conoscitivi sugli affidamenti pubblici. La più importante funzionalità del Mo.Co.P., infatti, sarà quella di analisi, che il sistema svilupperà automaticamente, incrociando le informazioni sulle gare con altri dati di rilievo operativo, opportunamente calibrati in base ad un ricco *set* di indicatori di rischio.

Il tutto per individuare le specifiche situazioni rispetto alle quali è auspicabile un approfondimento ispettivo, in un'ottica generale che vuole rendere sem-

pre più performante l'azione di vigilanza del Corpo sulla spesa pubblica. Proseguendo nella panoramica delle tipologie di intervento dei Reparti nel campo degli appalti, ritengo opportuno fare cenno ai profili di collaborazione con la Corte dei Conti che, peraltro, non attengono esclusivamente all'esercizio della funzione giurisdizionale ma anche a quella - assai complessa - del controllo.

L'interazione con la Magistratura contabile è molto importante, perché consente alle Unità operative di controllare l'operato di Amministrazioni pubbliche cui è demandata la gestione di significativi flussi di denaro della collettività.

Le casistiche di responsabilità amministrativa individuate a seguito delle vertenze delegate al Corpo sono varie ed hanno riguardato, ad esempio, l'aggiudicazione di opere di notevole valore senza l'esperimento di gare ad evidenza pubblica.

In altri casi è stato accertato l'ingiustificato ricorso a varianti d'opera per progetti urbanistici in corso di realizzazione da cui sono derivati risparmi per gli appaltatori e maggiori costi per la Pubblica Amministrazione.

Ulteriori ipotesi si sono sostanziate nel pagamento di ingenti somme di denaro da parte delle stazioni appaltanti per lavori mai eseguiti o eseguiti solo in parte.

Insomma, un'ampia gamma di sperperi che, non di rado, sono collegati ad ulteriori profili di illegalità, il cui approfondimento è riservato alla polizia giudiziaria.

In effetti, le indagini penali che riguardano il settore dei contratti pubblici impegnano i Reparti quotidianamente.

Molti dei contesti in argomento traggono origine da deleghe dell'Autorità Giudiziaria, altri costituiscono lo sviluppo degli interventi amministrativi di cui ho parlato in precedenza.

Del resto, gli accertamenti in materia di appalti prevedono analisi documentali e contabili che richiedono - e, nel contempo, esaltano - il peculiare patrimonio professionale dei Finanziari che, conseguentemente, rappresentano per gli organi inquirenti insostituibili punti di riferimento.

Solo per fornire qualche dato concreto, mi preme segnalare che, nel 2013, l'azione operativa del Corpo ha determinato la denuncia all'Autorità Giudiziaria di 657 soggetti, responsabili di reati specifici nel settore degli appalti. Nei primi 4 mesi di quest'anno, poi, i Reparti hanno già denunciato per fattispecie legate alla contrattualistica pubblica 290 soggetti, di cui 26 tratti in arresto.

In questo contesto, il dato significativo è che più della metà dei circa 820 milioni di euro di gare di appalto controllate è risultata oggetto di irregolare assegnazione: parliamo di oltre 500 milioni di euro che, in qualche maniera, non sono stati correttamente impiegati.

Nello stesso periodo, infine, con riferimento alle attività di collaborazione con la Corte dei Conti, sono stati accertati oltre 108 milioni di danni erariali e segnalati 220 soggetti.

*LE "PATOLOGIE" NEGLI APPALTI: ESPERIENZE OPERATIVE*

Entrando, ora, nel merito delle "patologie" che - come è stato anticipato - incidono sulla regolarità del sistema degli appalti pubblici, vorrei fornire un sintetico quadro di situazione, collegato ai diversi momenti di svolgimento dei contratti.

Partendo dalla fase precedente all'indizione della gara, un primo ambito su cui mi preme focalizzare l'attenzione riguarda il fenomeno della presentazione di falsa documentazione alle Società Organismo di Attestazione.

Come noto, le S.O.A. sono enti di diritto privato con funzioni pubbliche, che hanno il compito di attestare il possesso - da parte delle 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.

Le verifiche delle S.O.A. hanno carattere essenzialmente documentale e riguardano la valutazione delle opere svolte dalle imprese nel quinquennio precedente.

In tale ambito, non sono rari i casi in cui, per ottenere l'attestazione in parola, le aziende presentino alle S.O.A. fatture false, che servono a dimostrare l'avvenuta effettuazione di lavori che, in realtà, non sono mai stati eseguiti.

In altre circostanze, i Reparti hanno individuato, nella contabilità delle aziende che avevano richiesto la certificazione, documenti fiscali che, sebbene riconducibili ad opere effettivamente realizzate, manifestavano talune materiali alterazioni rispetto all'originale, per far rientrare i lavori nella tipologia o nel periodo utile per il riconoscimento dell'attestazione. L'insidiosità di tali condotte è di tutta evidenza: esse consentono a soggetti che non possiedono solidità organizzativa ed economica, tale da garantire un adeguato assolvimento degli obblighi contrattuali, di inserirsi indebitamente nelle procedure ad evidenza pubblica, con intuibili ripercussioni sulla qualità ed i costi delle prestazioni per la Pubblica Amministrazione. Venendo alla fase dell'aggiudicazione, sono frequenti le indagini che svelano l'esistenza di gruppi d'impresе in grado di "pilotare", sistematicamente, l'aggiudicazione di commesse pubbliche verso soggetti già individuati "a monte".

Al riguardo, la pratica di servizio ha fatto emergere diverse tipologie di illegalità.

In primo luogo, vi sono i casi in cui l'accordo illecito è limitato al settore privato, nel senso che l'indebito orientamento dell'esito delle gare pre-

scinde dal coinvolgimento della parte pubblica che ha indetto o gestisce le medesime.

In tali circostanze, si attua una sorta di spartizione territoriale delle commesse tra un gruppo definito di operatori economici che, a rotazione, ottengono l'affidamento degli appalti mediante la presentazione di offerte concordate.

Ben più insidiose sono le alterazioni delle procedure che si realizzano con la complicità di pubblici ufficiali operanti all'interno dell'Ente responsabile delle gare.

Anche in questo ambito si possono fare alcune distinzioni tipologiche: in alcuni casi, il condizionamento della gara avviene attraverso la preventiva conoscenza, da parte degli imprenditori implicati, del valore delle offerte presentate dagli altri concorrenti.

Il sistema, naturalmente, si regge sulla compiacenza di funzionari pubblici corrotti che si prestano, per corrispettivi in denaro o altre utilità, a manipolare o a sostituire le buste contenenti le offerte, per favorire i propri sodali. A volte, per conoscere in anticipo il contenuto del carteggio, si ricorre a "trucchi" scientifici. In un'indagine svolta dal Nucleo di polizia tributaria di Brindisi, ad esempio, è stato accertato che le buste delle offerte riguardanti appalti nel settore sanitario venivano aperte e richiuse con "precisione chirurgica", utilizzando addirittura un bisturi da sala operatoria.

Un'ulteriore forma di "inquinamento" delle fasi di aggiudicazione delle commesse con il coinvolgimento della parte pubblica si attua attraverso la formazione di bandi di gara "su misura", volti a favorire determinate imprese. Sul piano investigativo, l'accertamento di queste forme sofisticate di illecito presuppone un'approfondita conoscenza dell'apparato normativo di riferimento, dal momento che, in definitiva, il compito degli inquirenti è quello di dimostrare l'uso distorto del potere amministrativo che ha garantito la scelta di un contraente in luogo di un altro.

A titolo esemplificativo, in una recente operazione svolta dal Gruppo di Monza sono stati acclarati episodi corruttivi attraverso i quali funzionari di un ente, incaricati di redigere i capitolati d'appalto, provvedevano ad inserire requisiti di partecipazione talmente restrittivi da far risultare vincitrice di commesse per oltre 260 milioni di euro sempre la stessa impresa.

Un "focus" a parte meritano i condizionamenti delle gare ad evidenza pubblica perpetrati dalla criminalità organizzata.

Le cosche criminali, infatti, sono particolarmente attente alle dinamiche politico-amministrative del territorio. La loro azione è costantemente orientata alla creazione di canali di collegamento con gli apparati pubblici locali, in modo da condizionarne i processi decisionali e, conseguentemente, ottenere l'aggiudicazione di appalti e subappalti.

Disporre di uomini di “fiducia” all’interno della pubblica amministrazione significa accedere in maniera privilegiata ad informazioni di straordinaria importanza per l’esercizio del potere sul territorio.

È, questo, un fenomeno particolarmente presente nelle regioni del Sud, da sempre luogo di radicamento delle mafie e in condizioni di degrado sotto il profilo socio-economico.

In molti casi di scioglimento di Comuni ed Enti Locali per infiltrazioni mafiose, sono emerse illecite ingerenze, soprattutto nei pubblici appalti, in virtù di legami, diretti o indiretti, tra amministratori e organizzazioni delinquenziali operanti in loco.

In una recentissima indagine del Comando Provinciale di Crotone, ad esempio, è stata acclarata la compromissione degli organi amministrativi e tecnici di un Comune nella gestione di gare d’appalto per la coltivazione di terreni agricoli, con l’obiettivo di favorire, attraverso la fissazione, “a monte”, di prezzi base d’asta irrisori, imprese contigue ad una locale cosca criminale.

Occorre, tuttavia, puntualizzare che la tendenza dei sodalizi criminali ad espandersi oltre i confini delle proprie aree di origine ha reso vulnerabili anche le realtà amministrative del Settentrione che, dunque, non possono certo ritenersi al riparo dal rischio di infiltrazioni.

È quanto accertato, ad esempio, dal Nucleo di polizia Tributaria di Milano che, nell’ambito di una recente operazione, 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.

Proseguendo nell’analisi, altre patologie caratterizzano lo sviluppo dell’appalto successivamente alla sua aggiudicazione.

In proposito, vengono in evidenza sia forme di indebita lievitazione dei costi delle commesse, sia vere e proprie truffe nelle modalità di esecuzione dei contratti.

Nella prima categoria rientra, ad esempio, l’artificiosa prospettazione della necessità di procedere a variazioni straordinarie in corso d’opera, relativamente a circostanze dichiaratamente sopravvenute ma di cui, in realtà, era già nota l’esistenza.

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 che la presenza di ordigni bellici sul fondale del bacino - da rimuovere per proseguire i lavori - era conosciuta, già nella fase della progettazione, tanto dalla stazione appaltante, quanto dall’appaltatore.

Nell’altra tipologia che ho citato poc’anzi sono ricomprese tutte le situazioni in cui l’appaltatore realizza un’opera, esegue una prestazione o

provvede ad una fornitura in maniera difforme rispetto alle pattuizioni. La casistica disponibile è ricca di esempi. Si va dalla predisposizione di manti stradali con spessore d'asfalto inferiore a quello 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.

In questo genere di situazioni la responsabilità delle stazioni appaltanti risiede nella carenza o nell'omissione di controlli sullo sviluppo delle attività, talvolta colpevolmente garantita in cambio di dazioni di denaro o altre forme di corruttela.

Da parte sua, l'operatore economico lucra sui costi di realizzazione ed amplia la forbice del proprio guadagno a scapito dei cittadini.

Sempre con riferimento alla fase dell'esecuzione contrattuale, ulteriori violazioni riguardano il sub-appalto di lotti di lavori.

Tale pratica prevede, spesso, l'affidamento delle prestazioni a ditte individuali i cui titolari, in realtà, sono veri e propri dipendenti dell'appaltatore, muniti - strumentalmente - di partita Iva per un indebito abbattimento dei costi di manodopera.

Un ultimo *genus* di illeciti su cui voglio soffermarmi riguarda, infine, i casi in cui determinati lavori, servizi o forniture per la Pubblica Amministrazione vengono affidati senza effettuazione di alcuna gara, pur essendo necessaria.

Si tratta di forme clientelari 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, i contesti in argomento comportano, sovente, costi di acquisizione particolarmente onerosi ed assolutamente ingiustificati, come nel caso scoperto dal Nucleo di polizia tributaria di Foggia nel corso di un'indagine sulla gestione delle forniture di un'Azienda Sanitaria della regione.

Il Reparto, in particolare, ha accertato che l'Ente, ricorrendo ad un affidamento diretto - peraltro viziato da vari episodi di corruzione - era "riuscito" ad approvvigionarsi di un comune disinfettante pagando la smisurata cifra di 1.920 euro a flacone, quando, in realtà, il valore di acquisto del prodotto all'ingrosso non arrivava a 60 euro.

#### **CONCLUSIONI**

Mi avvio alla conclusione, richiamando il titolo del mio intervento che, non a caso, fa riferimento alle tante opportunità e alle non minori minacce che permeano il mondo della contrattualistica pubblica.

Sono convinto - e la pratica operativa me ne dà quotidianamente dimo-

strazione - che non esiste la possibilità di “impermeabilizzare” gli appalti pubblici dall’illegalità solo per via normativa.

Ogni misura del legislatore, infatti, per quanto auspicabile ed efficace, finirebbe per essere aggirata più o meno agevolmente a causa delle “alchimie” di imprenditori senza scrupoli e delle infedeltà di taluni dirigenti e funzionari della Pubblica Amministrazione.

Da un punto di vista prettamente operativo, l’azione di contrasto ai fenomeni illeciti nel settore degli appalti può e deve essere intensificata.

Infatti, in un momento storico come quello attuale, caratterizzato dalla necessità di razionalizzare e contenere la spesa pubblica, è assolutamente indispensabile garantire che il denaro disponibile venga gestito e distribuito correttamente, senza dispersioni, sprechi o frodi.

Ciò a tutela dei cittadini, che concorrono al mantenimento della macchina statale pagando le imposte, ma anche degli operatori economici onesti, che fanno della legalità il faro ispiratore del proprio agire quotidiano e vogliono poter concorrere sul mercato ad armi pari.

In tale prospettiva, posso senz’altro assicurare che la Guardia di Finanza intende investire, come già sta facendo, le migliori risorse e professionalità, per correggere le deviazioni che si annidano nel settore degli appalti e della spesa pubblica in generale.

Ma l’intensificazione dell’attività di controllo, per quanto incisiva, non sarà sufficiente se non sarà accompagnata da un radicale cambiamento della cultura e dei comportamenti, tanto da parte degli amministratori pubblici, quanto di imprese e professionisti.

Ed ogni cittadino potrà dare il proprio prezioso contributo, mediante l’esercizio di quella forma di controllo esterno sull’operato della Pubblica Amministrazione che i nuovi meccanismi di trasparenza e pubblicità consentono, oggi, di effettuare.

Vi ringrazio per l’attenzione.