

# APPALTI PUBBLICI E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Sara Sparta

## Abstract

Over the last decades the activities related to the public works contracts and supply contracts, being one of the most strategical and considerable aspects for the economy of the country, have been also one of the main areas of the public administration influenced by organized crime groups. The aims of this essay are trying to explore the reasons and the advantages which let organized crime to interfere with the legal economy and in particular the public works and supply contracts activities. It will analyse the evolution of the interference techniques during the last years with a particular emphasis on the main steps of assignment for these types of contracts. In addition, it will examine the evolution of legislation in this subject area as well pointing out the levels of criticality. Lastly it will introduce the Italian's National Anti-Corruption Authority, institutional body which carries out a wide range of important activities in preventing corruption, promoting transparency and providing supervision in these types of activities related to public works contracts.

**Keywords:** Public procurement; public works contracts and supply contracts; organized Crimes; National Anti-Corruption Authority; Public Administration

## 1. Le ragioni dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale relativamente al settore degli appalti pubblici

Il rapporto tra appalti pubblici e criminalità organizzata rappresenta un tema di fondamentale importanza nello studio del fenomeno mafioso. L'attenzione che merita dipende da diverse ragioni: la tendenza della mafia di infiltrarsi nell'economia legale, la consolidata capacità della stessa di accaparrarsi appalti e subappalti, l'inadeguatezza di alcuni aspetti della normativa di settore, la strategicità degli appalti pubblici in termini di investimenti economici, l'importanza di assicurare opere pubbliche e infrastrutture alla collettività preservandola da costi troppo elevati e dai rischi connessi a opere di bassa qualità.

La complessità della materia e la molteplicità di attori e centri decisionali che la costellano rende essenziale un approccio multidisciplinare che tenga conto dei diversi apporti di cui l'analisi necessita. Questo contributo vuole cercare, seppur con

molti limiti, di offrire una panoramica generale della tematica in oggetto, frutto di approfondimenti e studi svolti in diverse sedi.<sup>1</sup>

Di base, due aspetti risultano essenziali nella comprensione del fenomeno: quello giuridico e quello sociologico, poiché è fondamentale la conoscenza della normativa di settore e di come la stessa ispiri, influenzi e indirizzi l'azione sociale. Pertanto, il contributo si rivolge sia ai vari operatori della pubblica amministrazione sia agli scienziati sociali, oltre a chi, a vario titolo, sia coinvolto o interessato al settore degli appalti pubblici e della criminalità organizzata.

Come premesso, attraverso i contratti pubblici, lo Stato garantisce la realizzazione delle infrastrutture e delle opere necessarie a soddisfare i bisogni e gli interessi della società, persegue fini istituzionali e cura le esigenze di sviluppo e di "libero mercato", come beni oggetto da salvaguardare. In questo senso appare essenziale il ruolo

---

<sup>1</sup> Questo lavoro, in parte, potrebbe essere letto quale sintesi di diversi approfondimenti svolti nel corso degli anni relativamente al settore degli appalti pubblici e della criminalità organizzata. La prima ricerca condotta in ambito universitario ha riguardato l'infiltrazione della criminalità organizzata in Regione Emilia-Romagna tenendo conto delle peculiarità dei territori e dei diversi settori di investimento delle mafie. L'attività di ricerca è confluita nei due Dossier sulla infiltrazione della criminalità organizzata in Regione, *Le mafie in Emilia-Romagna*, della cattedra di Mafie e Antimafia della Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, nei bienni 2010/11 e 2011/12. La relazione tra mafie e appalti è stata oggetto di studio per la redazione della tesi di Laurea *Le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici. Criticità e strategie di intervento: il caso dell'Emilia-Romagna*. In questo senso è stato realizzato un focus su alcuni punti critici della normativa nazionale e sono state analizzate le misure di prevenzione e contrasto poste in essere a livello regionale. La ricerca è stata condotta presso l'Osservatorio Regionale Contratti e Investimenti Pubblici della Regione Emilia-Romagna, in un periodo particolare che ha visto la Regione impegnata, tra gli altri, anche sul fronte del sisma che nel 2012 coinvolse l'Emilia. In questa fase furono sperimentati per la prima volta dalla pubblica amministrazione molti strumenti nuovi e innovativi in collaborazione con le Prefetture e il Gruppo Interforze. Un lavoro di analisi su trasparenza e legalità nel settore appalti è proseguito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2014, con un tirocinio post-laurea presso la Direzione Regolazione, studi e legislazione. In particolare in maniera operativa sono state realizzate attività di controllo e verifica del rispetto della normativa in materia di pubblicità e trasparenza da parte delle stazioni appaltanti e sono stati studiati gli atti preliminari alle gare d'appalto. In particolare sono stati condotti i primi monitoraggi sul c.d. bando tipo, ossia una tipologia di bando creato *ad hoc* dall'Autorità al fine evitare forme sottili di elusione degli obblighi previsti dalla legge e forme di corruzione nella fase che precede l'evidenza pubblica. Un'indagine dettagliata, inoltre, è stata svolta in relazione ai c.d. Protocolli di legalità, forme peculiari di accordo tra le pubbliche amministrazioni al fine di far fronte a lacune normative. Il lavoro è contenuto in *Appalti pubblici e sindacato. Nuove pratiche contro mafia e illegalità*, edito da Ediesse, nel 2015. Da ultimo nel 2016, in collaborazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, in particolare con l'Ufficio Piani di vigilanza e vigilanze speciali, è stato realizzato un approfondimento per la redazione della tesi di Diploma presso la Scuola di Specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica dell'Università di Bologna. La ricerca, dal titolo *La vigilanza collaborativa dell'Autorità Nazionale Anticorruzione alla luce del d.lgs. 50/2016*, ha cercato di delineare i tratti salienti di una nuova tipologia di vigilanza, attuata nella fase di predisposizione della documentazione di gara da parte della stazione appaltante e dall'Autorità Anticorruzione. In assenza di contributi in dottrina la ricerca ha qualificato la vigilanza collaborativa come strumento di *soft law*.

svolto da una Pubblica Amministrazione efficiente ed imparziale, in grado, cioè, di assegnare le risorse pubbliche ai soggetti che abbiano le capacità per poterlo fare nel migliore dei modi e al minor costo possibile per la collettività.<sup>2</sup>

Le interazioni tra pubblico e privato acquistano un peso rilevante se si considera che il budget di spesa in appalti pubblici di lavori, servizi e forniture è tra i più alti sostenuti da uno Stato. In Italia la spesa pubblica in appalti è di circa 169.8 miliardi di euro annui, corrispondenti al 10.5% circa del Pil.<sup>3</sup>

“Le risorse destinate a questo settore sono un volano per l’economia nazionale, creano posti di lavoro, offrono opportunità di investimento, crescita imprenditoriale, sia nel medio che nel lungo periodo.”<sup>4</sup>

Ad oggi, per l’alta posta in gioco, gli appalti sono per definizione uno dei settori più esposti a fenomeni di corruzione, frode, conflitto d’interessi e infiltrazioni della criminalità organizzata, fattori che alterano in maniera patologica la concorrenza, danneggiano le imprese e i cittadini onesti, favoriscono l’accumulazione di capitali, fanno aumentare il costo di beni e servizi. Da qui nasce il bisogno di regole trasparenti e chiare. I motivi per cui le organizzazioni criminali scelgono di infiltrarsi nell’economia legale sono molteplici. Primo fra tutti l’interesse a *occultare* l’attività criminale e a *mimetizzarsi* con le attività legali: i soldi di provenienza illecita hanno bisogno di essere riciclati per costituire a tutti gli effetti un guadagno lecito agli occhi della società e del fisco.<sup>5</sup> L’altra causa di investimento ha carattere squisitamente *economico*: per l’imprenditoria privata, soprattutto in periodi di crisi, è importante accaparrarsi l’ingente fetta di risorse pubbliche, attraverso società utilizzate come strumenti orientati al profitto o come “coperture” per traffici illeciti, vista la scarsa specializzazione tecnica richiesta nel settore edile.

Importante aspetto da non sottovalutare è quello *giudiziario*. Le indagini nel settore degli appalti sono spesso molto complesse e richiedono notevoli risorse e

---

<sup>2</sup> Francesco Calderoni e Stefano Caneppele, *La geografia criminale degli appalti pubblici*, Crime Science, Franco Angeli, Milano 2009, pag. 8.

<sup>3</sup> Public Procurement Indicators 2014, *Studies, data and expert groups*, European Commission, February 2, 2016.

<sup>4</sup> Pietro Grasso, Intervento sulla relazione annuale di presentazione del Dossier 2012, AVCP, Senato della Repubblica, 17 luglio 2013. ([www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it))

<sup>5</sup> Transcrime. 2013, “*Progetto PON Sicurezza 2007-2013: gli investimenti delle mafie. Rapporto Linea 1*”, Milano: Ministero dell’Interno. [www.investmentioc.it](http://www.investmentioc.it)

conoscenze specialistiche da parte della magistratura inquirente e delle Forze dell'Ordine. La risposta sanzionatoria nei confronti dei reati commessi è notevolmente inferiore rispetto a quella che colpisce altri delitti tradizionalmente perpetrati dalla criminalità organizzata, quali il traffico di stupefacenti, di armi, e lo sfruttamento della prostituzione. Si pensi alla pena prevista per il reato di turbata libertà degli incanti ex art. 353 c.p. che, salvo circostanze, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con multa da 103 a 1.032 euro a fronte delle possibilità di guadagno in commesse da milioni se non miliardi di euro. Le strategie di investimento vengono orientate dove l'azione di contrasto è più bassa e il rischio sanzionatorio è ridotto.<sup>6</sup>

A questo si aggiunga che, anche da un punto di vista prettamente amministrativo, difficilmente un giudice si pronuncerà riguardo le procedure di aggiudicazione, poiché la linea di confine tra il sindacato del giudice amministrativo e il libero esercizio della discrezionalità amministrativa pende a favore di quest'ultima. Oltre a queste motivazioni, se ne aggiungono altre di carattere *strategico* o *simbolico*. Si pensi all'importanza che riveste per un'organizzazione criminale il "controllo del territorio", sia per rafforzare la presenza in aree tradizionalmente ad alta densità mafiosa, sia per estendere l'influenza a nuovi territori.<sup>7</sup> Aspetto, questo, strettamente legato a quello *sociale* dal quale dipende la stessa sopravvivenza delle mafie. Per massimizzare il consenso sociale è essenziale creare nuovi posti di lavoro e fare in modo che le imprese del settore fungano da vere e proprie "centrali di collocamento": ciò fa dipendere la popolazione da fonti di reddito garantite da esponenti mafiosi e, in molti casi, permette di orientare le scelte politico-elettorali dei "beneficiari". Questo non fa altro che rafforzare l'immagine delle organizzazioni criminali che, grazie al volto pulito e benevolo, possono continuare ad investire nei settori strategici dell'economia con ampia legittimazione sociale. "La mafia che dà lavoro" non è più una espressione riconducibile ad un sud Italia in cui è stagnante la disoccupazione, ma rappresenta anche la voce insospettabile di un nord ricco e non

---

<sup>6</sup> Pier Francesco Asso e Carlo Trigilia in *Mafie ed economie locali. Obiettivi, risultati e interrogativi di una ricerca* in Rocco Sciarrone, (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Fondazione RES, Donzelli Editore, Isola del Liri (Fr), 2011, pag. XIX.

<sup>7</sup> Transcrime. 2013. "Progetto PON Sicurezza 2007-2013: Gli investimenti delle mafie. Rapporto Linea 1." Milano: Ministero dell'Interno. [www.investimentioc.it](http://www.investimentioc.it)

privo di mezzi. Si pensi al caso di Brescello, in provincia di Reggio Emilia, qui la famiglia dei boss Grande Aracri “ha sempre dato lavoro a diverse famiglie (...) milioni di persone lavoravano”.<sup>8</sup>

Dove non arriva il consenso sociale arriverà la forza di intimidazione del vincolo associativo, la condizione di assoggettamento e di omertà. La ricerca del profitto e del potere sono gli elementi essenziali che muovono le organizzazioni mafiose, disposte a “dialogare” con le amministrazioni pubbliche attraverso cospicue tangenti e mediante una fitta rete di professionisti che fanno parte di quella che è più comunemente conosciuta come “area grigia”. La creazione di “network sociali” è cruciale nel consolidare gli affari nell’ambito dell’edilizia e dei lavori pubblici: “molti sono i professionisti, i responsabili di uffici comunali, i politici che collaborano, a diversi livelli di coinvolgimento, con le organizzazioni mafiose”.<sup>9</sup>

Sotto questo aspetto gioca un ruolo determinante la corruzione: frutto di un calcolo razionale che dipende dalle aspettative relative ai costi, in particolare dalla possibilità di essere scoperti, dalla severità delle sanzioni previste e dai vantaggi attesi confrontati con quelli delle alternative disponibili.<sup>10</sup>

La logica della reciprocità dei benefici ha superato di gran lunga quella dell’intimidazione e della violenza, considerate quasi come *extrema ratio* dell’azione mafiosa. Questo *modus operandi* permette alle organizzazioni criminali di operare silenziosamente in modo da non attirare l’attenzione della magistratura e della polizia giudiziaria. In tal senso giovano molto alcuni aspetti del settore in esame: il basso livello di *accountability*, ossia di rendicontabilità, dell’operato degli agenti pubblici; l’alto grado di discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici accompagnato da poca trasparenza rispetto la scelta sull’allocazione delle risorse. Riguardo l’ultimo aspetto, l’aspettativa da parte di politici e amministratori di poter conseguire maggiori profitti personali o di partito grazie alle tangenti può spingere a privilegiare l’investimento in certe opere pubbliche rispetto ad allocazioni

---

<sup>8</sup> Prima parte dell’inchiesta “La ‘ndrangheta di casa nostra. Radici in terra emiliana”, Associazione Cortocircuito, 19 settembre 2014.

<sup>9</sup> Cross, Osservatorio sulla Criminalità organizzata dell’Università degli Studi di Milano, *Secondo Rapporto Trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare d’inchiesta sul fenomeno mafioso*, [www.cross.unimi.it](http://www.cross.unimi.it), marzo 2015, pag. 26.

<sup>10</sup> Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, 2009.

alternative, di maggiore utilità sociale, con un danno spesso impossibile da qualificare.<sup>11</sup>

La logica della “tangente” si ripercuote inevitabilmente nella possibilità per gli operatori economici di poter competere nel mercato della concorrenza. Spesso realtà imprenditoriali affidabili sono relegate ai margini del mercato perché non compiacenti alla dialettica della corruzione, lasciando spazio ad imprese di diversa natura che, a seconda dei contesti, operano in una sorta di monopolio a danno dello sviluppo economico.

## 2. Tecniche e scenari di infiltrazione mafiosa

Tornando alle premesse, appare utile tracciare una sorta di evoluzione storica che la regolazione mafiosa nel settore degli appalti ha conosciuto nel corso degli anni rispetto a diversi fattori: i cambiamenti nella normativa nazionale e comunitaria, il sistema sanzionatorio dell'apparato amministrativo dello Stato, gli interessi e le mire espansionistiche della mafia. A tal proposito, è utile partire dal coinvolgimento della mafia siciliana nel settore degli appalti, antesignano storico dei primi casi divenuti noti. La prima forma di ingerenza verso l'economia legale si ebbe con l'esazione del pizzo o “messa a posto”<sup>12</sup>. Orbene, nella fase in esame l'interazione mafia-imprese è definita *parassitaria* dai magistrati, poiché, al di là di una generica tutela nei confronti di altre richieste estorsive, furti o danneggiamenti, il prezzo pagato ai mafiosi non si estende ad altre prestazioni, né permette alcun condizionamento dei meccanismi di aggiudicazione. Solo alcuni uomini d'onore

---

<sup>11</sup> Maria Agostina Cabiddu (a cura di), *Appalti e responsabilità. Da Tangentopoli agli attuali scenari*, Franco Angeli/Diap, Milano, 2005, pag. 48.

<sup>12</sup> Il *pizzo*, secondo Giovanni Brusca, corrisponde al cosiddetto 3%, che poi era 2- 2,50 -1,50. Tribunale di Palermo, processo contro Castello Simone + 5, deposizione del collaborante Brusca Giovanni, udienza 12 dicembre 2000. “Le *messe a posto* consistono che nel momento in cui un'impresa si aggiudica un lavoro, prima di andare a mettere mano appositamente al lavoro stesso, si deve mettere a posto, sta a significare di andare a cercare una persona che risponde per l'impresa stessa, che garantisca che alla fine o durante il lavoro pagherà la tangente alla zona in cui l'impresa fa il lavoro” il collaborante Antonio Giuffrè, Tribunale di Palermo, sentenza 23 Febbraio 2003, contro Schimmenti Stefano +6, procedimento penale n. 1199/02 R.G.T., n. 2962/98+ 1669/2002 R.G.N.R., n. 856/04 R.S in Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *Mani Impunite. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Edizioni Laterza, Bari, 2007.

siciliani avevano manifestato un interesse nel settore degli appalti prima dell'estendersi in maniera massiccia dei meccanismi di regolazione mafiosa all'intera procedura.<sup>13</sup>

La riscossione viene organizzata territorialmente dalle diverse famiglie mafiose in relazione alla rispettiva area di influenza e di assoggettamento, salvo conflitti occasionali. Da qui iniziano a crearsi intese collusive tra le imprese, da un lato, per spartirsi gli appalti, dall'altro, per eliminare la concorrenza. Nei *cartelli* affiora la domanda di protezione legata all'esigenza di coordinare le offerte tra gli imprenditori; questi ultimi si spartiscono le gare seguendo dei turni, su base territoriale o in relazione agli enti appaltanti. Di fronte alla proposta di concordare le offerte o di astenersi dal partecipare ad un appalto, ogni imprenditore dovrà maturare un certo grado di fiducia nella futura disponibilità del richiedente a ricambiare il favore.<sup>14</sup> Qui entra in gioco il sistema di relazioni che si intersecano nell'area grigia tra politici, funzionari pubblici e imprese, portato avanti da intere generazioni.

Cosa Nostra a partire dalla seconda metà degli anni '80 si inserisce e gestisce un sistema di preordinata spartizione degli appalti. Nel 1983, al termine della "prima guerra di mafia", fase in cui la fazione vincitrice dei Corleonesi si fa promotrice di regole che assegnano turni precisi per l'aggiudicazione delle gare d'appalto, nasce il cosiddetto *Metodo Siino* dal nome di Angelo Siino, dapprima noto come "ministro dei lavori pubblici di Cosa Nostra", poi collaboratore di giustizia. Il complesso di regole di cui Siino è artefice e coordinatore si trasformerà in un vero e proprio sistema globale di controllo verticale degli appalti pubblici nell'intera Sicilia e, come emerge da cronache recenti, verrà utilizzato come esempio nel resto d'Italia.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Uno di questi è Bernardo Provenzano, che da latitante agiva mediante prestanome, mentre altri mafiosi amministravano in prima persona le imprese partecipanti agli appalti. Tribunale di Palermo, processo contro Crino Giuseppe + 9, requisitoria del P.M. Nino di Matteo, udienza 2 ottobre 2001.

<sup>14</sup> Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *La regolazione mafiosa della corruzione in Mani Impunite. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Edizioni Laterza, Bari, 2007, pag. 188.

<sup>15</sup> Un'inchiesta recente risalente al 2011, mostra come venivano gestiti gli appalti truccati di Trenitalia, attraverso il "metodo Siino" e bandi fotocopia, che coinvolge il Lazio, la Toscana e l'Emilia-Romagna. Sara Frangini, *I fratelli si spartivano gli appalti Trenitalia" 42 indagati, a Bologna il centro operativo*, "Il Fatto Quotidiano", 4 ottobre 2011.

Angelo Siino pianifica un sistema di ripartizione delle gare in cui tutti “hanno la loro parte” grazie ad un’accurata programmazione delle offerte che assicura la suddivisione interna degli utili. Si organizzano gare al massimo ribasso in cui a vincere sono tutti quanti gli imprenditori, a rotazione. Tutto è basato su specifiche regole di condotta, rigide e uguali per tutti i partecipanti. La mafia in tutto questo ha il ruolo di “supervisore dietro le quinte”; Siino stesso la definisce come un “garante” che ha il potere di contrattare grazie alla sua forza intimidatrice.

La restrizione concorrenziale degli appalti e la diffusione della corruzione generano vantaggi e profitti per molti: le imprese del cartello si aggiudicano le gare con un minimo ribasso mentre il sistema dei turni riduce l’incertezza, i politici e gli amministratori riscuotono tangenti più elevate con minori preoccupazioni riguardo all’affidabilità degli interlocutori ed, infine, i mafiosi ottengono una quota della rendita così generata a scapito dei bilanci pubblici; ampliano la gamma di servizi protettivi offerti agli altri attori e aumentano di fatto la quota di risorse chieste in contropartita.<sup>16</sup>

Siino passa dal ruolo di mediatore tra le varie famiglie mafiose a quello di garante, diventando unica figura di riferimento, per l’intero settore degli appalti pubblici. Tra il 1986 e il 1991 vengono movimentate da Siino tangenti per un valore di 30 miliardi di lire ripartite tra mafiosi, politici e organi di controllo.<sup>17</sup>

Quando questo modello si rafforza, il valore degli appalti aumenta e quando cerca di espandersi ad imprenditori non siciliani si assiste ad un passaggio di consegne da Angelo Siino ad altri soggetti da questo delegati. È un salto di qualità, nasce “*u tavolinu*”: una decisione sulla gestione di appalti che prevede la c.d. “tassa Riina”, lo 0.8% sul valore dell’appalto da convogliare direttamente al nucleo organizzativo centrale di Cosa Nostra. Le entrate servono a rimpinguare economicamente la stessa associazione mafiosa e sopperire alle spese legate ai vari acquisti di armi, e al supporto legale dei detenuti e delle loro famiglie. Il fulcro cruciale dell’impianto non

---

<sup>16</sup> Tribunale di Palermo, estratti dell’ordinanza “Mafia e appalti” del Gip Renato Grillo nei confronti di Buscemi Antonino +9, 2 ottobre 1997 in Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *op. cit.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*



è più concentrato sull'imprenditore che si aggiudica la gara, quanto, piuttosto, quello di riscuotere la tassa imposta indiscriminatamente dalle associazioni criminali.

L'accentramento in un unico soggetto della gestione dell'affidamento degli appalti ai mafiosi, con conseguenti compiti di identificazione, informazione e garanzia di adempimento, da un lato riduce i problemi di coordinamento, ma dall'altro espone le imprese e gli stessi mafiosi al pericolo di un catastrofico collasso del sistema. Il coordinatore accumula un patrimonio di informazioni compromettenti sull'attività dei molti soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel mercato della corruzione, e in caso di indagini, ha un incentivo a far fruttare questo capitale di conoscenze, "vendendole" all'autorità giudiziaria in cambio di un trattamento favorevole<sup>18</sup>. È ciò che si verificò nel caso Siino il quale, dopo la cattura, nel 1997 iniziò a collaborare. Questo fu il momento che portò le organizzazioni criminali a rivedere l'impianto strutturale dell'infiltrazione: si rinuncia all'ambizione di avere il controllo su tutti gli appalti e si ristruttura il sistema in modo da avere un'egemonia non più di settore, bensì sui territori.

Oggi, in base agli sviluppi nella normativa, agli oneri di legalità per le varie imprese e alle restrizioni previste già a monte, l'infiltrazione è divenuta più sofisticata e intangibile. Il fenomeno in questione può essere esaminato sotto diversi profili: quello *produttivo-esecutivo*, nella fase di realizzazione dell'opera; quello *tecnico-professionale* che riguarda le conoscenze di tipo specialistico per poter porre in essere condotte illecite, e, infine, quello *politico-istituzionale* che riguarda tutto ciò che concerne l'individuazione della scelta delle opere da realizzare e le procedure. Sappiamo che, per quanto riguarda l'esecuzione dell'opera, la mafia può agire in maniera sia diretta sia indiretta. Nel primo caso, attraverso imprese costituite e gestite direttamente da esponenti del gruppo criminale; nel secondo, attraverso forme di compartecipazione con altri soggetti economici, rapporti di collusione, corruzione, imposizione del pizzo, delle forniture e della manodopera, acquisizione di contratti e subappalti.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *op. cit.*, pag.200.

<sup>19</sup> Rocco Sciarone, *Mafia e comitati d'affari. Edilizia, appalti e energie rinnovabili in Provincia di Trapani*, in *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Rocco Sciarone (a cura di), Fondazione RES, Donzelli Editore, Isola del Liri (Fr), 2011, pagg.182-184.

Sul piano tecnico-progettuale, si manifesta un insieme eterogeneo di condotte di soggetti concorrenti a vario titolo come professionisti e funzionari pubblici, dirigenti degli uffici tecnici, direttori dei lavori, collaudatori, funzionari di banca, consulenti finanziari, progettisti e ispettori. Se guardiamo all'aspetto politico-istituzionale il riferimento va all'allocatione dei finanziamenti, alla decisione riguardante le opere da realizzare, alla formazione delle commissioni giudicatrici, alla stessa identità dei decisori e alla disponibilità di informazioni sulla procedura. Il ruolo del politico è quello di controllare l'autorità pubblica nell'esercizio di questi poteri e di dare sicurezza al mafioso. È qui che prende forma la trama di scambi occulti sulla cui base si costituiscono i comitati d'affari che controllano il mercato dell'edilizia. Il coinvolgimento del ceto politico locale è decisivo per la definizione delle iniziative criminali, il superamento di intoppi burocratici e la risoluzione delle controversie.<sup>20</sup> Nel corso del tempo le modifiche normative hanno reso meno agevole l'intervento della mafia nella fase di aggiudicazione delle gare e il metodo Siino del tavolino. Le indagini hanno messo in luce l'adozione di nuovi e sofisticati meccanismi di turbativa d'asta, in cui risulta cruciale proprio il ruolo di professionisti e funzionari pubblici. Nella stessa fase di progettazione dell'appalto è possibile intervenire costruendo una procedura di aggiudicazione *ad hoc*, attraverso la previsione di specifici requisiti di partecipazione.<sup>21</sup> Questo permette di stabilire delle vere e proprie "barriere all'entrata" nel mercato della concorrenza: può restringere il numero dei potenziali concorrenti e, quindi, può favorire alcune imprese in luogo di altre.

In questo può essere d'aiuto l'obbligo previsto per le stazioni appaltanti di operare attraverso dei bandi-tipo, ossia particolari tipologie di bando studiate *ad hoc* dall'Autorità Nazionale Anticorruzione per ogni tipologia di affidamento, in modo da evitare prescrizioni vantaggiose per talune imprese piuttosto che altre.

Orbene, è utile in maniera schematica segnalare quali sono le fasi di aggiudicazione di un appalto secondo procedura ad evidenza pubblica con pubblicazione di bando, per cogliere più nello specifico le infiltrazioni per fasi.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Rocco Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Fondazione RES, Donzelli Editore, Isola del Liri (Fr), 2011, pag. 185.

Le strategie e le tecniche di infiltrazione per fasi possono essere così schematizzate:  
*1.Fase di programmazione e progettazione.* La fase di progettazione richiede l'intervento di tecnici e di professionisti altamente qualificati. Sebbene la mafia tenda a investire in settori in cui non sono richiesti particolari requisiti tecnici o alta specializzazione, frequenti sono i casi di progetti pilotati a monte. Questa, infatti, è una fase caratterizzata dalla decisione politica del finanziamento e della progettazione dell'opera. I funzionari dell'ente appaltante e i professionisti selezionati per l'ideazione dell'intervento sono suscettibili di corruzione. "In alcuni casi, può essere la stessa impresa vincitrice dell'appalto a redigere, almeno in parte, il progetto in caso di particolare complessità tecnologica dello stesso (appalto di esecuzione e di progettazione). In questa situazione l'impresa è chiamata a realizzare il progetto esecutivo (o definitivo) partendo da quello definitivo (o preliminare) della stazione appaltante."<sup>22</sup> La redazione del progetto può nascondere problemi o consentire in seguito di avere varianti in corso d'opera con un aumento di spesa.

*2.Fase di gara.* Questa fase include l'attività dell'elaborazione del bando di gara e tutta la procedura ad evidenza pubblica. Nelle dinamiche che hanno ad oggetto l'incontro tra le richieste della stazione appaltante e le offerte degli operatori economici la pervasività delle organizzazioni criminali raggiunge il suo apice. L'espletamento della procedura può racchiudere tecniche di manipolazione molto insidiose e subdole tanto che spesso le mafie possono arrivare ad influenzare la definizione dei bandi di gara attraverso accordi illeciti con i funzionari della p.a.

"L'infiltrazione mafiosa in fase di definizione può avvenire in diversi modi, in particolare attraverso:

- *bandi di gara ad hoc:* il bando di gara è modellato sul candidato designato in partenza attraverso l'introduzione di clausole soggettive od oggettive che rispecchiano perfettamente detto soggetto imprenditoriale;

- *bandi di gara generici:* talvolta sono creati bandi di gara generici che non definiscono in maniera puntuale l'oggetto dell'appalto. Questo comporta,

---

<sup>22</sup> Francesco Calderoni (a cura di), *Metric 2, Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il rischio criminalità*, TRANSCRIME, Joint Re-search Centre on Transnational Crime, marzo 2013, pag.57.

innanzitutto, un affievolimento dei requisiti soggettivi di controllo in fase di ammissione perché la mancanza di dettagli non permette un accertamento approfondito del *curriculum* d'impresa. In secondo luogo, la mancanza di parametri specifici non consente la verifica del corretto adempimento del bando in fase di esecuzione;

- *limitazione della pubblicità e trasparenza nei bandi*: si può verificare negli appalti sotto soglia. Infatti, al ridursi della rilevanza territoriale e dell'importo nell'appalto, la legislazione riduce degli obblighi di pubblicità e trasparenza, i quali rimangono sostanzialmente appannaggio delle stazioni appaltanti. Ne consegue una scarsa visibilità dell'appalto e quindi una limitazione della concorrenza, talvolta approfittando della complicità dei funzionari pubblici. Si rilevano, invece, maggiori oneri per i contratti sopra soglia".<sup>23</sup>

Le gare d'appalto, inoltre, possono essere manipolate in diversi modi, tra i più frequenti riscontriamo i seguenti:

- *cordate di imprese e predeterminazione delle offerte*, è un "meccanismo che permette alle imprese di accordarsi in anticipo sulle offerte da presentare in modo da prestabilire l'operatore economico che si aggiudicherà la gara o la soglia di aggiudicazione, metodo contrario al principio di libera concorrenza;

- *intimidazioni finalizzate a limitare la concorrenza*, si ricorre al c.d. "metodo mafioso" attraverso cui si ottiene il consenso e l'omertà dei concorrenti a fronte del ricorso sistematico all'intimidazione, con minacce, pressioni o attentati a cose o persone, le imprese indesiderate vengono "invitate" a non presentarsi alla gara o a ritirare l'offerta;

- *falsificazioni documentali e alterazione della procedura di gara*: "poiché non sempre è facile estromettere le imprese rivali dalle offerte o evitare alcuni imprevisti, per manipolare la gara possono essere utilizzate due soluzioni, che tuttavia richiedono l'intervento di funzionari pubblici compiacenti. La prima consiste nell'escludere l'impresa concorrente facendo emergere dei vizi formali; la seconda, consta nell'aprire le buste prima della celebrazione e ritoccare l'offerta che deve vincere. Nel caso in cui le imprese escluse facciano ricorso al TAR, la criminalità

---

<sup>23</sup> Ivi, pagg. 57-58.

organizzata interviene con propri metodi di intimidazione volti a far desistere le concorrenti".<sup>24</sup>

3. *Fase di cantierizzazione ed esecuzione.* In questa fase dell'appalto "si può parlare di "infiltrazione attiva" quando c'è una partecipazione diretta ai lavori di affiliati alle organizzazioni malavitose e di "infiltrazione passiva" quando il profitto deriva dalla riscossione di tangenti dalle imprese (sub)appaltatrici."<sup>25</sup>

Ulteriori fenomeni di infiltrazione mafiosa che si collocano al di fuori del contesto della procedura di gara possono essere costituiti da accordi occulti sorti tra gli operatori economici e che riguardano in particolare la fase di esecuzione dell'appalto. In alcuni casi l'impresa appaltatrice può rappresentare una copertura mentre l'appalto è realizzato da un'altra impresa, c.d. *cessione occulta d'appalto*, mascherata da contratti di fornitura o subappalto. Questa cessione può avere diverse ragioni, si pensi al caso in cui l'impresa aggiudicataria non sia in grado di adempiere le prestazioni contrattuali e sia sin dall'inizio una impresa di facciata, può accadere, inoltre, in alcuni casi che l'appaltatore preferisca "vendere" il lavoro piuttosto che assumersi gli oneri dello stesso.<sup>26</sup>

### **3. Normativa sugli appalti pubblici. Brevi cenni sull'evoluzione, criticità e prospettive future**

Come già accennato, è essenziale comprendere la portata dell'infiltrazione mafiosa negli appalti non solo da un punto di vista sociologico ma anche giuridico. Spesso l'azione sociale non è altro che una risposta a quelli che sono i mutamenti normativi. Invero, le mafie nel corso degli anni hanno mutato metodo di azione in relazione ai diversi oneri e obblighi imposti dalle leggi di settore, al grado dei controlli e della vigilanza.

È utile premettere che, la normativa nel settore degli appalti pubblici è di derivazione comunitaria, pertanto, i cambiamenti legislativi sono generalmente

---

<sup>24</sup> *Ivi*, pagg. 58-59.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

dettati da adeguamenti alle Direttive di settore che tendono ad armonizzare il diritto interno degli Stati Membri e assicurare in maniera omogenea i principi di trasparenza, concorrenza e pubblicità negli affidamenti.

In Italia la prima risposta organica alla domanda di legalità si ebbe con la L.n. 109/1994, Legge quadro in materia di lavori pubblici, la c.d. Legge Merloni, la quale rappresentò la doverosa conseguenza al fenomeno di corruzione sistematica che travolse gli anni '90 del secolo scorso, meglio noti come gli anni di Tangentopoli. L'enorme falla creatasi nel sistema venne imputata molto probabilmente ad una normativa molto duttile rappresentata dal d.lgs. n. 406/1991. Pertanto, l'unica risposta possibile fu rappresentata da complesso di disposizioni molto rigide che non lasciava oggettivamente margini di discrezionalità per la stazione appaltante nelle procedure di scelta del contraente.

D'altro canto la legge Merloni non sortì l'effetto sperato. L'eccessiva rigidità del sistema e il rigore del procedimento rendeva impenetrabile ogni accertamento sulle responsabilità. Si pensi alla difficoltà di indagare di fronte ad un comportamento formalmente ineccepibile che magari fungeva da schermo per eventuali patti e accordi illeciti. Altro aspetto problematico della legge era sicuramente dettato dal fatto che l'eccessiva rigidità procedurale spesso era incompatibile con gli appalti più complessi e questo determinava un diffuso utilizzo di regimi derogatori, potenzialmente non controllabili.<sup>27</sup>

A seguito della legge Merloni, le direttive comunitarie n. 17 e n. 18 del 2004 trovano recepimento nel d.lgs. 163/2006 e relativo regolamento, comunemente definito "Codice degli Appalti". Il problema costituito dalle deroghe non viene in alcun modo frenato neppure in questa nuova fase di regolazione del mercato degli appalti pubblici, tanto che molti sono i casi in cui numerose inchieste hanno svelato il sistema di tangenti e infiltrazioni di imprese mafiose nell'aggiudicazione degli appalti, si pensi al caso Mose, Expo a tutti i casi comprovati di situazioni emergenziali conseguenza diretta di drammatiche calamità naturali. Le deroghe alle normative vigenti rappresentano una pratica seguita dalle amministrazioni generalmente in casi di eccezionalità ed urgenza o per singoli appalti. L'arbitrario e

---

<sup>27</sup> Marco Dugato, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, in "Munus", Rivista Giuridica dei servizi pubblici, 2015.

frequente ricorso a siffatto sistema comporta l'elusione delle norme in materia di pubblicità e trasparenza e, in ultima analisi ai principi di imparzialità e buon andamento.

Un esempio virtuoso che rompe questo schema, studiato personalmente, riguarda le operazioni di ricostruzione del terremoto che nel 2012 coinvolse l'Emilia. In questo caso fu messo in atto un intervento da parte dell'Osservatorio Regionale dell'Emilia-Romagna che riduceva al massimo le deroghe nonostante la situazione emergenziale. L'obiettivo fu raggiunto attraverso la motivazione della singola deroga utilizzata, inoltre, si considerarono necessarie le deroghe riguardanti i tempi delle singole fasi di aggiudicazione ma non si venne meno agli obblighi di pubblicità e trasparenza, alle norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari e sicurezza nei cantieri, oltre al controllo del possesso dei requisiti di ordine generale delle imprese.<sup>28</sup>

In questi anni si è assistito spesso ad una presa di posizione delle amministrazioni pubbliche in relazione al problema delle deroghe, ovviato attraverso appositi accordi, i c.d. Protocolli di Legalità, che hanno la funzione di rafforzare le normative vigenti e responsabilizzare maggiormente gli attori coinvolti. Sebbene in molti casi si corra il rischio di un impegno "solo di facciata", in molti casi questi strumenti si sono rivelati molto utili e lungimiranti.<sup>29</sup>

Il D.lgs. 163/2006, abrogato il 18 aprile 2016 dal d.lgs. 50/2016 il nuovo "Codice Appalti e Concessioni", ha permesso in questi anni di guardare con occhi critici diverse sfumature del processo di aggiudicazione e di identificare le opportunità criminali prodotte dalla legislazione stessa nell'intento di perseguire obiettivi specifici (c.d. effetto criminogeno della norma). Si ritiene opportuno, per chi scrive, trattare uno degli aspetti tra i più dibattuti fino ad oggi in materia di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici, senza alcuna pretesa di completezza e nella piena consapevolezza degli spazi che questa sede impone.

---

<sup>28</sup> Sara Sparta, *L'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici. Criticità e strategie di intervento: il caso dell'Emilia-Romagna*, Tesi di Laurea magistrale in Giurisprudenza, in *Mafia e Antimafia*, Università di Bologna, marzo 2014.

<sup>29</sup> Per un maggiore approfondimento sullo strumento dei Protocolli di Legalità, sulla loro nascita, affermazione ed evoluzione storica si rimanda, volendo, a Sara Sparta, *Protocolli di legalità. Sviluppo dei modelli nel tempo*, in Laura Galesi (a cura di) *Appalti pubblici e sindacato. Buone pratiche contro mafia e illegalità*, Ediesse, Roma, 2015, pagg. 79-98.

Aspetto divenuto critico e molto dibattuto riguarda il criterio di aggiudicazione scelto dalla stazione appaltante. Rispetto all'intera e complessa procedura questo appare un aspetto di dettaglio, nonostante sia stato, negli ultimi anni, oggetto centrale di dibattiti soprattutto politici, col solo effetto di creare inutile quanto deleterio allarmismo.

Fin troppe volte quando si parla di contrasto alle mafie o alla corruzione, si imputa l'intera responsabilità di un affidamento all'utilizzo errato del criterio del *prezzo più basso* in luogo dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*.

Nel primo caso, conosciuto anche come metodo del *massimo ribasso*, ad aggiudicarsi l'appalto è l'operatore economico che ha proposto una offerta economica più bassa rispetto alle altre. Il prezzo è l'unico elemento che conta in sede di gara. Questo criterio presenta oggettivamente alcuni svantaggi: può portare ribassi eccessivi e rendere più complesse le valutazioni sulla anomalia dell'offerta, non tiene conto del fattore qualità dell'offerta e può pertanto premiare operatori economici che non hanno fatto uno studio accurato del progetto a base di gara. Presenta, dall'altro lato, alcuni vantaggi quali la semplificazione in sede di preparazione della documentazione di gara e la valutazione dell'offerta per cui non sono richiesti esperti di settore e una maggiore celerità dell'intera procedura. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) colma le lacune del criterio sopra descritto poiché premia maggiormente il fattore della qualità dell'offerta e la capacità dell'operatore economico di apportare migliorie ed esprimere compiutamente la propria capacità organizzativa e innovativa. Va da sé che la formulazione dell'offerta sia in sede tecnica sia in sede economica è frutto di uno studio attento e accurato del progetto a base di gara, con il vantaggio di ridurre la presentazione di riserve. Anche l'OEPV presenta alcuni svantaggi: le procedure sono molto più lunghe e articolate, richiedono esperti di settore per la valutazione delle offerte in ragione della complessità, della necessità di coerenza e adeguatezza, anche in vista dell'esercizio del diritto di accesso agli atti da parte degli esclusi all'aggiudicazione e della possibilità di contenziosi.

Viene, inoltre, comunemente rimproverata all'OEPV l'eccessiva discrezionalità e la difficoltà applicativa; di contro, al prezzo più basso si imputa "l'eccessiva rigidità e la trasformazione della gara in una competizione al ribasso della qualità (che



spiegherebbe i fenomeni della diffusione degli appalti eseguiti a prezzi finali assai più alti di quelli dell'aggiudicazione e quello degli appalti interrotti per patologiche sofferenze dei contraenti privati e per l'insostenibilità dell'offerta vincitrice)".<sup>30</sup>

Da una prima valutazione emerge in maniera chiara, quindi, la maggiore garanzia di imparzialità che il metodo dell'OEPV può offrire, ma si pensi anche che spesso in procedure di affidamento poco complesse o che per loro natura si ripetono in maniera costante, il criterio del prezzo più basso appare di gran lunga preferibile perché sottrae la pubblica amministrazione da situazioni spesso stagnanti e garantisce l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

La scelta del criterio da parte della stazione appaltante è stata definita in maniera più chiara e incisiva con la nuova disciplina in materia di appalti pubblici, in particolare dal Considerando 89 e ss. della Direttiva 24/2014 recepita in Italia dal D.lgs. 50/2016. Alcuni contratti pubblici, esplicitamente individuati dall'art. 95 D.lgs. 50/2016 vengono aggiudicati esclusivamente con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del *miglior rapporto qualità-prezzo*. Allo stesso modo vengono individuati i casi in cui *può* seguirsi il criterio del minor prezzo inteso come *costo-efficacia*. Negli altri casi la scelta è rimessa alla stazione appaltante secondo i principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento secondo quanto indicato dall'art. 95 del Codice Appalti e Concessioni.

Premesso ciò, è doveroso precisare che in termini di "permeabilità" a fenomeni corruttivi non esistono apprezzabili differenze se non sul momento della procedura di affidamento.

Si è ragionevolmente osservato che le "imprese mafiose" ossia quelle imprese che possono contare sul metodo c.d. mafioso di assoggettamento, su ingenti disponibilità di liquidità, manodopera a basso costo e assunzione di personale incompetente possono porre in essere dei ribassi eccessivi rispetto ad altri operatori economici che di fatto vengono fatti fuori dal mercato. Spesso i ribassi superano del 40% - 50% l'importo a base d'asta e questo fa emergere una capacità economica notevolmente anomala da parte dell'impresa proponente. Generalmente

---

<sup>30</sup> Marco Dugato, *op. cit.*, pag. 676.

si tratta di aziende dal volto pulito e in regola con tutte le normative antimafia e anticorruzione che però ricevono finanziamenti esterni occulti e altre indicazioni finalizzate a sostenere l'offerta più bassa, fenomeno che non è da escludersi comunque nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il potenziale effetto immediato delle suddette dinamiche è quello di condurre gli altri operatori economici ad una disastrosa concorrenza al ribasso pur di "sopravvivere" all'interno del mercato, il tutto a discapito del fattore qualità.

Oltre alla possibilità dell'operatore economico di formulare una data offerta, è da rilevarsi come nel sistema dell'OEPV i "patti illeciti" tra impresa e stazione appaltante possono avere luogo nella "comune" definizione preventiva delle regole di gara, dei criteri oggettivi quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali connessi all'oggetto dell'appalto, i pesi e i punteggi da affidare a ciascun criterio.

Nel caso del prezzo più basso, invece, questo accordo può prendere ugualmente forma nel concordare un *deficit* descrittivo iniziale in sede di bando di gara, idoneo a far scaturire, successivamente, il meccanismo delle varianti in corso d'opera e portare a notevoli rialzi del prezzo: l'intesa, cioè, si sviluppa durante e dopo.

Questo dimostra come nelle maglie, spesso larghe, della discrezionalità amministrativa nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della rigidità del prezzo più basso si possano creare comunque condizioni favorevoli all'infiltrazione della criminalità organizzata che può passare attraverso il fenomeno corruttivo, oppure, farne totalmente a meno.

In virtù dell'ultima parte di questa affermazione appare doveroso in questa sede sottolineare la distinzione tra la corruzione intesa in senso tradizionale e stretto e l'infiltrazione criminale negli appalti. I due presupposti appaiono distinti nelle premesse e nelle conseguenze, nella maggior parte dannose e irreversibili che arrecano al sistema.

Nel caso della corruzione, si registra una "diretta alterazione della concorrenza tra gli offerenti e danno dell'amministrazione, tanto sotto il profilo economico, quanto sotto il profilo dell'efficienza del risultato del contratto".<sup>31</sup> Nel caso della penetrazione mafiosa, l'offerta vincitrice dell'appalto può essere realmente quella

---

<sup>31</sup> Marco Dugato, *op. cit.*, pag. 683.

più conveniente per la stazione appaltante, “essendo peraltro il *vulnus* al complesso interesse pubblico ancor più grave di quanto non sia nell’ipotesi della corruzione”<sup>32</sup>. Si ritiene erroneamente che il settore più esposto a questi rischi sia quello dei lavori pubblici, possibilmente quello delle grandi opere, mentre si pongono in secondo piano gli appalti di servizi e forniture, ambiti, invece, nevralgici colpevolmente sottovalutati dal legislatore.

Questa precisazione è importante per cogliere la differenza di due importanti rischi cui è soggetto il settore degli appalti pubblici, trattati irragionevolmente in maniera omogenea: meriterebbero, invece, ambiti di approfondimento distinti e, da un punto di vista normativo, specifiche e puntuali azioni di prevenzione e contrasto.

Costituiscono da sempre aspetti critici della normativa l’istituto del subappalto e dell’avvalimento, in particolar modo l’avvalimento della sola attestazione SOA, certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d’appalto per l’esecuzione di appalti pubblici di lavori. Diventa concreta la capacità di infiltrarsi di una impresa compromessa attraverso l’avvalimento della SOA che potrebbe costituire, in astratto, l’unico limite a poter operare nei lavori pubblici.

Sebbene risulti necessaria una analisi più approfondita e dettagliata della normativa appare ancora prematuro poter esprimere un parere sulle nuove disposizioni previste dal D.lgs. 50/2016 per la cui attuazione essenziale risulterà l’apporto interpretativo e di dettaglio svolto dalle Linee Guida dell’Autorità Nazionale Anticorruzione.

#### **4. L’Autorità Nazionale Anticorruzione**

È doveroso, infine, in questa sede fare un breve cenno alla centralità che negli ultimi anni ha avuto l’Autorità Nazionale Anticorruzione. Istituita con la L. 190/2012, l’A.N.AC. è chiamata a svolgere in ambito nazionale attività di prevenzione e contrasto al fenomeno della corruzione e in generale dell’illegalità nella pubblica amministrazione. La legge in oggetto, inoltre, ha introdotto un sistema organico di norme necessarie per allineare il sistema legale italiano alle indicazioni provenienti

---

<sup>32</sup> Ibidem.

dalle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia quali la Convenzione dell'Unione Europea del 1997 relativa alla lotta alla corruzione, la Convenzione OCSE del '97 sul contrasto alle tangenti nelle transazioni economiche internazionali, la Convenzione Penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999, la Convenzione del 2003 delle Nazioni Unite contro la corruzione.

Le funzioni dell'A.N.AC. si sono, nel corso del tempo, rafforzate ed ampliate. Si pensi che unitamente ad un'opera di semplificazione del Governo, con il D.L. 90/2014 è stata soppressa l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (A.V.CP.) ed è stata interamente accorpata nell'odierna Autorità Anticorruzione. L'integrazione delle funzioni e dei compiti delle due *Autorità* è stato visto come un modo più efficace per concentrare gli interventi in materia di illegalità e per presidiare in maniera più dirimente l'ambito dei contratti pubblici.

Discendono molti e più ampi poteri all'A.N.AC. in materia di prevenzione della corruzione con L. n.190/2012, in materia di trasparenza attraverso il D.lgs. n. 33/2013 e riguardo alle procedure di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi nell'ambito della pubblica amministrazione previsti nel D.lgs. n. 39/2013.

Inoltre, con l'entrata in vigore del nuovo D.lgs. 50/2016 se ne possono contare più di cento. In particolare, l'art. 213 del Codice ne elenca diversi in maniera sistematica: tra questi, poteri di vigilanza, controllo, consultivi, di segnalazione, regolazione, qualificazione e verifica, ispettivi e sanzionatori. Uno di quelli che merita particolare attenzione, a parere di chi scrive, curato e approfondito in tesi di specializzazione, è la c.d. vigilanza collaborativa.<sup>33</sup>

Si tratta di un particolare istituto nato in seno all'attività di vigilanza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.), una peculiare forma di supporto che l'A.N.AC. attiva su richiesta della stazione appaltante per tutte le attività preliminari alla procedura di gara, garantendo un controllo *ex ante* sui principali atti e provvedimenti di quest'ultima. L'intervento preventivo che viene realizzato segna un cambiamento nel *modus operandi* dell'Autorità "che interviene non per censurare *ex post* dei comportamenti illeciti, a cui spesso è difficile porre rimedio, ma per

---

<sup>33</sup> Sara Sparta, *La vigilanza collaborativa dell'Autorità Nazionale Anticorruzione alla luce del D.lgs. 50/2016*, Tesi di Diploma di Specializzazione presso la Scuola di Specializzazione in Studi sull'amministrazione Pubblica, relatore Prof. Marco Dugato, Università di Bologna, a.a. 2015/2016.

prevenire *ex ante* le criticità, in una logica di accompagnamento dell'amministrazione verso scelte corrette e trasparenti finalizzate al buon andamento della commessa pubblica."<sup>34</sup>

Le condizioni che hanno creato la necessità di intervenire in maniera differente per il contrasto e la prevenzione della corruzione nel settore degli appalti pubblici hanno origine dalle vicende giudiziarie legate alla realizzazione del grande evento Expo Milano 2015, e più in generale da tutte le inchieste legate alle grandi opere pubbliche che hanno scosso tanto l'opinione pubblica quanto le Istituzioni. Il legislatore nelle previsioni di cui agli artt. 19, 30, 32 del citato D.L. 90/2014 individua nella figura del Presidente dell'Autorità Anticorruzione un organo monocratico dotato di poteri speciali in diversi ambiti. In particolare, l'art. 30 del D.L. 90/2014 gli conferisce "compiti di sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere del grande evento Expo Milano 2015".

Alla luce dei poteri speciali conferiti all'A.N.AC., la stessa ha stipulato un accordo con l'OCSE che ha rappresentato un esempio sperimentale nella vigilanza degli appalti pubblici in linea con le *best practise* internazionali, atto a garantire potenzialmente i migliori modelli di *governance* e *management* per la realizzazione di grandi eventi. Pertanto, almeno inizialmente, questo modello di vigilanza viene concepito con l'unico obiettivo di servire i grandi eventi poiché più facilmente esposti a rischio di illegalità. È innegabile, infatti, l'incapacità di individuazione preventiva dei rischi relativi all'appalto e la mancanza di concreti poteri di prevenzione in cui per troppo tempo le amministrazioni hanno operato, oltre ad un "effetto criminogeno" della normativa sugli appalti pubblici che ha aperto ampi margini derogatori in casi non secondari alle procedure ad evidenza pubblica.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup>Relazione Annuale 2014 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Roma 2 luglio 2015, pag. 89 ([www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)).

<sup>35</sup> "Emblematico è il caso delle opere necessarie al grande evento Expo Milano 2015, per la realizzazione del quale le ordinanze del Presidente del Consiglio e successivamente una legge ad hoc hanno introdotto la possibilità di derogare a ben 85 articoli del codice!" R. Cantone, *Audizione alla Commissione Lavori Pubblici nell'ambito dell'esame del d.d.l. n. 1678/2014 Delega al recepimento delle Direttive appalti e concessioni*, Senato della Repubblica, Roma 20 gennaio 2015 ([www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)).

L'implementazione e messa in campo di questo istituto porta avanti un lavoro che risponde alle esigenze dei grandi eventi pubblici che devono essere percepiti come *corruption free*, esperienza resa possibile dalla recente *smart regulation* in materia.

Il modello ha portato i risultati attesi, sebbene per una ristretta cerchia di appalti inerenti Expo 2015. Da questa esperienza si è aperta una lunga e diversificata serie di accordi di vigilanza collaborativa tra A.N.AC. e diverse stazioni appaltanti che ad oggi chiedono di essere seguite nelle fasi più delicate della procedura.

Il ricorso a quella che può essere considerata *soft regulation* ha avuto pieno riconoscimento all'interno del nuovo Codice Appalti e Concessioni (art. 213, comma 3 lettera h, D.lgs. 50/2016), segno della necessità di adottare misure di questo tipo a completamento del quadro normativo di primo livello.

Da ultimo, è doveroso rilevare come i nuovi e molto più numerosi poteri attribuiti all'A.N.AC. potrebbero rimanere lettera morta senza un reale impegno da parte delle Istituzioni di creare le migliori condizioni per poter operare. In questo senso si fa riferimento alle maggiori risorse economiche e umane necessarie per poter operare con efficienza e incisività. L'aspetto appare di non poca importanza in quanto, oggi, l'A.N.AC. rappresenta il principale riferimento istituzionale in Italia in termini di lotta alla corruzione e rispetto dei principi fondamentali di legalità e trasparenza nel settore degli appalti pubblici. Il rischio, in questo senso, è che si deleghino in maniera eccessiva delle responsabilità comuni.

Tornando alle premesse della trattazione, si è avuto modo di apprezzare, infatti, quanto il rapporto appalti pubblici e criminalità organizzata riguardi a più livelli diverse aree di interesse, di studio e di azione. Sarebbe un errore affidare l'intera opera di repressione all'azione salvifica della magistratura o tutto il processo di prevenzione alle prescrizioni di una singola Autorità. Una risposta concreta può nascere dall'azione sinergica di diverse competenze. Spesso la conoscenza di un territorio e delle peculiarità degli attori sociali che ivi operano può costituire l'elemento determinante che può fare la differenza.