volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Il codice Salvini e la tavola imbandita degli appalti pubblici

Autore: Alberto Vannucci

È eccessivo definire il nuovo codice degli appalti “criminogeno”? C’è da temere di no, per diverse ragioni. Quell’appellativo – criminogeno – fu utilizzato qualche anno addietro dall’allora presidente dell’Autorità anticorruzione Raffaele Cantone per criticare alcune disposizioni della “legge obiettivo” varata nel 2001 dall’indimenticato ministro delle infrastrutture Lunardi, passato alla storia per la sua convinzione che “con le mafie bisogna imparare a coesistere”. Ebbene: il “codice Salvini”, la cui paternità viene fieramente sbandierata dall’attuale ministro delle infrastrutture, per certi versi contiene disposizioni più insidiose di quelle della vecchia “legge obiettivo” (che, vale la pena ricordarlo, si rivelò fallimentare nella sua proclamata finalità di accelerare la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali: aumentarono esponenzialmente i costi, si accrebbero i ritardi, si alimentarono i profitti illeciti di innumerevoli “cricche” di corrotti e corruttori). Vediamo in breve i punti critici della nuova normativa.

Quello degli appalti pubblici è una tavola imbandita di oltre 200 miliardi l’anno, cui si va sommando una quota significativa dei 243 miliardi del PNRR. D’ora in avanti la soglia al di sotto della quale il funzionario pubblico potrà affidare la gare sulla base di una sua valutazione discrezionale sarà tra i 140 e i 150mila euro di valore, a seconda del tipo di gare. Fino a poco più di due anni fa quella soglia era di 40mila euro, e l’Autorità anticorruzione segnalava quale “campanello d’allarme” di un alto rischio di manipolazione della gare proprio l’utilizzo abnorme dell’affidamento diretto, anche mediante un “frazionamento” artificioso degli appalti strumentale a restare sotto-soglia: tanti piccoli e identici contratti da assegnare nell’ombra a chi si vuole avvantaggiare indebitamente, invece di un solo contratto di grande ammontare che richiederebbe invece bando pubblico, trasparenza nella scelta, concorrenza tra gli imprenditori, verificabilità del rispetto di una procedura aperta. Quei campanelli d’allarme-corruzione, cui si è già derogato negli anni dell’emergenza pandemica, d’ora in avanti saranno silenziati per sempre, per legge. In altre parole: nessun bando, nessuna competizione, nessuna trasparenza in oltre il 98% dei futuri contratti pubblici per forniture, servizi, lavori pubblici. Viene così istituzionalizzata una sorta di “emergenza permanente”, rendendola modello ordinario di gestione del potere di spesa per acquisti della pubblica amministrazione. Ma il nuovo codice estende le procedure negoziate senza bando e senza concorrenza – mediante consultazione discrezionale di 5 o 10 imprese – per tutti gli appalti fino a 5,3 milioni di euro: facile profezia di sventura che in molti casi questo valga a saldare, con la connivenza dei funzionari, la scientifica ripartizione dei contratti tra imprenditori collusi, selezionati sulla base della loro disponibilità a “coordinare” le rispettive offerte in modo da alternarsi nell’aggiudicazione, ovvero a ripartirsi i proventi attesi tramite l’assegnazione di subappalti.

L’impianto ideologico riconoscibile dietro il codice Salvini, ossia la pseudo-semplificazione

delle procedure di gara, sembrerebbe sposare una matrice neoliberista: nell'implicita sfiducia verso la capacità di gestione delle gare da parte degli apparati pubblici, agli imprenditori si attribuisce anche il potere di unire progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, eliminando ogni vincolo al ricorso all'appalto integrato (già previsto dalla famigerata legge Obiettivo, poi abrogato). Ma in realtà la riforma sancisce una brutale negazione dei più elementari principi di concorrenza, trasparenza, efficienza, ossia i fondamenti di qualsiasi sana economia di mercato. Dietro l'apparente potenziamento dei poteri decisionali dei funzionari nella selezione dei contraenti privati si nasconde in effetti una delega pressoché in bianco agli interlocutori imprenditoriali e professionali di definire i contenuti della domanda pubblica da parte di un'amministrazione debole e vulnerabile ai possibili – in alcuni contesti assai probabili – "condizionamenti impropri" – anche d'impronta corruttiva o mafiosa – nella selezione del contraente.

Impedire una concorrenza aperta e trasparente nell'assegnazione dei contratti pubblici significa privilegiare altri criteri. Siano le "relazioni" personali, i contatti, le "entrature", la contiguità politica o massonica, le aspettative di futura "gratitudine" (personale, politica, familiare, associativa…), il criterio di selezione degli imprenditori rischia di non avere come "bussola" esclusiva il soddisfacimento dei bisogni della collettività. Quando – secondo la denuncia del Presidente dell'Autorità Anticorruzione Giuseppe Busia – i contratti possono essere liberamente affidati al cugino del funzionario, o a chi ha votato (e fatto votare) il candidato "giusto" nelle ultime elezioni locali, i beneficiari ben difficilmente saranno i migliori candidati a realizzare l'opera, o a fornire i servizi pubblici richiesti nei tempi e con il livelli qualitativi richiesti. In altri termini, l'illusoria accelerazione nell'aggiudicazione del contratto avrà quale danno collaterale il complessivo scadimento delle prestazioni ottenute, così come la dilatazione dei tempi di realizzazione.

Ma ci sono anche altri profili preoccupanti nel nuovo codice. Viene depotenziata la qualificazione delle stazioni appaltanti, permettendo così che a gestire gare milionarie siano apparati amministrativi deboli in personale e competenze – dunque più facilmente "catturabili" da potenti interessi imprenditoriali e professionali in gioco. Viene reintrodotta la possibilità di subappalto a cascata, con la conseguente crescita dei rischi di infiltrazione criminale – e l'indebolimento dei controlli sulla sicurezza dei lavoratori coinvolti. Il "combinato disposto" di codice Salvini e riforma Cartabia permetterà poi anche a imprenditori che hanno ricevuto avvisi di garanzia e rinvii a giudizio, patteggiato condanne per bancarotta, frodi fiscali e reati societari e tributari di rientrare nel novero dei potenziali affidatari di contratti pubblici. Da ultimo, sono state depotenziate norme sul conflitto di interessi, che secondo il nuovo codice può configurarsi solo quando nell'aggiudicazione del contratto interviene un soggetto «con compiti funzionali» portatore di un interesse «che può essere percepito come una minaccia concreta ed effettiva alla sua imparzialità e indipendenza»: nella formulazione adottata l'onere della prova viene invertito, e tocca a chi segnala il conflitto il dover dimostrare la potenziale minaccia a indipendenza e imparzialità del decisore, facendo riferimento a «interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro». In ogni caso, toccherà ai

danneggiati dimostrare che il conflitto di interessi del funzionario è la causa del mancato soddisfacimento delle loro aspettative: quello che era un interesse generale all'imparzialità sarà di fatto degradato a interesse particolare di un concorrente deluso.

Sia chiaro: prefigurare possibili abusi derivanti dalle nuove regole non significa generalizzare. La pubblica amministrazione italiana è ricca di personale motivato, qualificato, connotato da un forte senso dell'etica pubblica, capace di applicare le nuove regole senza condizionamenti impropri e distorsioni. C'è da temere però che in alcuni contesti finiscano per prevalere logiche differenti, alimentando o riattivando circuiti di corruzione rimasti latenti. Si sarebbe potuto investire in competenze, qualificazione, capacità professionali dei funzionari pubblici, specie quelli aventi funzioni tecniche, rafforzando credibilità e capacità di controllo dei corpi dello Stato. Si sarebbe potuto lasciar sedimentare la conoscenza pratica del "vecchio" codice degli appalti, che già prevedeva modalità "facilitate" e accelerate di aggiudicazione, senza rinunciare a concorrenza e controllo. Si è preferito contribuire all'inflazionata produzione normativa relativa all'attività di contrattazione pubblica, contribuendo così allo smantellamento – già in corso da decenni – della funzione pubblica di individuazione dei bisogni collettivi e di controllo del loro soddisfacimento. Se a questo si somma, in una manovra a tenaglia, l'indebolimento degli strumenti di repressione penale prefigurato in numerosi interventi dal guardasigilli Nordio – limitazione delle intercettazioni per i reati di corruzione, smantellamento dei reati di traffico di influenze e abuso d'ufficio, etc. – è evidente il rischio che il settore degli appalti appaia ai malintenzionati come un Eldorado dell'italica corruzione.