

C'è sempre corruzione dietro lo spreco di denaro pubblico *

di Salvatore Sfrecola da un Sogno Italiano

Propongo ai lettori di *Logos* una riconsiderazione del fenomeno corruzione in termini in parte diversi da quelli che caratterizzano la prevalente pubblicistica, tecnica e giornalistica, che considera quasi esclusivamente il profilo penale degli illeciti. È mia opinione, infatti, che la corruzione si annidi in ogni gestione impropria di denaro pubblico, in sostanza in quelli che chiamiamo sprechi, dei quali si chiede, invano, l'eliminazione.

Spese inutili o eccessive, cattiva gestione del patrimonio pubblico (lo Stato italiano è, tra tutti, il più grande proprietario immobiliare eppure molti uffici pubblici sono in affitto da privati "amici") nascondono spesso favori a fronte dei quali l'autorità pubblica che decide, amministratore o funzionario, riceve un vantaggio che, quando non è costituito dalla classica "mazzetta", assicura comunque "altra utilità", come si esprime il codice penale (art. 318). Si tratti di un incarico professionale ben remunerato, dell'assunzione di un parente, di vacanze gratis, dell'intestazione di auto o di un immobile, acquistato dal pubblico ufficiale totalmente o parzialmente "a sua insaputa". La stampa ha dato recentemente notizia del rinvio a giudizio di medici i quali traevano vantaggi di vario genere da prescrizioni indebite, perfino del latte artificiale per neonati. Latte di una particolare marca, com'è ovvio.

Naturalmente concorrono nell'illecito di chi decide anche coloro che omettono di vigilare. E qui si apre la finestra su una vasta gamma di comportamenti, di coloro i quali sono tenuti ad approvare i contratti di appalto di lavori o forniture, sotto il profilo della legittimità delle clausole giuridiche e della congruità dei prezzi e dei tempi delle realizzazioni o della rispondenza dei beni alle necessità delle amministrazioni. Non sfugge a nessuno che amministrazioni ed enti si trovano sovente a soccombere negli arbitrati come nella definizione degli "accordi bonari" e nelle aule dei tribunali. E questo è certo l'effetto di errori che potrebbero essere, se non voluti, certamente sfuggiti ad occhi che non sono stati vigili, come il ruolo dell'amministratore o del funzionario avrebbe richiesto.

Situazioni evidenti in quelle vicende delle quali sovente le inchieste degli organi di informazione hanno dato conto, si tratti di lavori o forniture inutili o eccessivamente costose. Si va dalla stazione ferroviaria di Matera da anni completata e mai utilizzata perché mancano i binari, alle tante opere non completate o completate con gravissimo ritardo, come il carcere di Capanne a Perugia, consegnato all'Amministrazione penitenziaria molti anni oltre la previsione contrattuale, quando è andato a svolgere funzioni di Provveditore alle Opere Pubbliche un funzionario di valore che ha saputo superare le difficoltà, molte pretestuose, frapposte dalle imprese titolari del cantiere. Ritardi che determinano sempre aggravii di spese perché con il passare del tempo aumenta il costo dei materiali e del personale. E spesso occorrono varianti progettuali, sulla base di perizie quasi mai giustificate da ragioni obiettive, come la classica "sorpresa geologica" che dovrebbe essere rarissima se il progetto si è avvalso di idonei accertamenti geognostici.

Accade spesso che l'opera completata esiga presto interventi di manutenzione straordinaria. Tutto questo perché evidentemente qualcuno non ha controllato i lavori in corso d'opera o al momento del collaudo. Raramente paga l'impresa, mai il collaudatore, incapace o infedele.

A parte le sanzioni possibili, ma rare, i collaudatori dovrebbero essere soggetti a regole rigide. Pagati bene e scelti per la loro professionalità ed esperienza, i collaudatori dovrebbero essere messi al riparo da "tentazioni", quali l'aspettativa di un incarico dall'impresa i cui lavori hanno collaudato o da imprese collegate, almeno per un quinquennio. Non solo, uguale limitazione dovrebbe riguardare i familiari e gli affini che potrebbero essere gratificati di incarichi ben remunerati per "ringraziare" il collaudatore compiacente.

Sprechi, dunque, di risorse dei bilanci pubblici che concorrono a determinare quella "percezione" della corruzione che ha indotto *Transparency International* ad indicare l'Italia, a fine 2014, nel suo ultimo *Corruption perception index*, quale il paese più corrotto d'Europa. Non una novità se, all'inizio del secolo scorso Giovanni Giolitti, grande statista anche se politico controverso, amato ed odiato, come da Gaetano Salvemini che l'aveva definito "il Ministro della malavita", sosteneva che solo la presenza della Grecia impediva all'Italia di essere, in quel periodo, il paese più corrotto d'Europa.

Oggi siamo al 69esimo posto, secondo la richiamata indagine, come nel 2013. Ci hanno raggiunto Bulgaria e Grecia che così hanno migliorato la propria posizione. Dietro di noi non c'è nessuno dei paesi dell'Unione Europea. Ultimi anche nel G7. Mentre nel G20 stanno meglio di noi Usa e Canada, Arabia Saudita e Turchia.

Il dato è sempre quello della corruzione "percepita", così come ritenuta sulla base di vari indici e dalle interviste attraverso le quali *Transparency International* registra valutazioni e opinioni di istituzioni, imprese, persone. Elementi che non permettono all'Italia di raggiungere la sufficienza, 43 punti su 100.

Corruzione "percepita", pertanto rilevata sulla base di indicatori che attengono a quel che la gente ritiene un comportamento che realizza un vantaggio economico od altra utilità per il pubblico ufficiale "per l'esercizio delle sue funzioni", ovvero "per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio".

Il dato è contestato da quanti insistono nel ricondurre la corruzione all'interno delle indagini e dei processi, ciò che ridurrebbe di molto il fenomeno, se si pensa che sul versante penale i fatti emergono quasi sempre dopo molti anni, con l'accertamento della prescrizione del reato, ogni volta che la corsa a ritardare premia il "presunto innocente" che si guarda bene dal chiedere una sentenza che lo assolva nel merito. Poche battute per dire che il sistema così non va, tanto che sono in cantiere modifiche, peraltro controverse, della normativa codicistica appena revisionata dalla legge 190 del 2012 (anticorruzione).

Lo dimostra la geografia degli scandali che nei mesi scorsi ha riguardato "grandi opere", dall'Expo 2015 al Mose di Venezia, che hanno messo subito alla prova l'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) diretta da Raffaele Cantone, un magistrato di grande esperienza nella lotta alla criminalità organizzata. Ma anche i recenti rinvii a giudizio per "Mafia Capitale".

E qui un'altra mia convinzione. Per combattere il malaffare nel nostro Paese non basta il ricorso al codice penale, un'illusione che ha dimostrato limiti gravissimi. La corruzione si può limitare solamente attraverso la individuazione di indizi di danno alla stazione appaltante, come un'opera inutile o acquistata a costi eccessivi, realizzata in difformità dal progetto e con materiali scadenti. Occorre, in una parola, colpire là dove si realizza quell'illecito guadagno che è la finalità dell'accordo tra corrotto e corruttore. Il quale deve recuperare il prezzo dell'illecito (la tangente) e guadagnare oltre. Ciò che è possibile, come si è visto, attraverso i ritardi nella realizzazione dell'opera, le perizie di variante e, soprattutto,

l'esecuzione dell'opera non a regola d'arte o con materiali scadenti. Situazioni delle quali si sarebbero dovuti accorgere il direttore dei lavori, il collaudatore in corso d'opera ed il collaudatore finale.

Se, poi, pensiamo che la maggior parte delle opere pubbliche viene realizzata da imprese che hanno ottenuto l'appalto con forti ribassi, spesso non remunerativi, è evidente che l'imprenditore cerca di "recuperare" sui guadagni sperati se non sulla tangente, sempre con l'acquiescenza di chi dovrebbe controllare.

Finché non si andrà a vedere come sono state realizzate le opere ed assicurate le forniture di beni e servizi ed a quali costi non si frenerà lo spreco. Quando non si tratta di "operazioni inesistenti", la finzione di un acquisto. Non sono casi rari.

In questa guerra al malaffare in primo luogo dev'essere impegnata l'Amministrazione pubblica i cui bilanci sono fortemente incisi dagli sprechi. Che stavolta non è sola. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) mette a disposizione uomini e competenze, in parte acquisiti con l'incorporazione dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici (Avpc), per promuovere la trasparenza della pubblica amministrazione attraverso la pubblicazione *online* di spese e compensi, far attuare i piani anticorruzione. Anche con più attività ispettiva, in collaborazione con la Corte dei conti e la Guardia di Finanza.

C'è anche un profilo "politico" da considerare, che ci fa dire, sulla base dell'esperienza, che spreco e corruzione sono necessariamente *bipartisan*.

Sono in molti a mostrarsi stupiti del fatto che le indagini condotte dalla Procura della Repubblica di Roma su episodi di corruzione che hanno visto coinvolti oltre 100 amministratori e funzionari pubblici abbiano riguardato appartenenti alla destra e alla sinistra uniti in un consorzio criminale che li ha portati ad arricchirsi ai danni della finanza pubblica.

Stupisce lo stupore che non è chiaro se in buona fede o frutto di colpevole dabbenaggine, perché è evidente che questi comportamenti corruttivi presuppongono la connivenza di chi è all'opposizione oppure una colpevole distrazione rispetto all'attenzione che in un regime democratico va riservata a chi governa. Ugualmente latitanti appaiono all'evidenza gli organi di controllo, considerato che le operazioni che gravano sulla finanza pubblica sono facilmente riconoscibili da parte di chi è chiamato a verifiche di legittimità, di regolarità contabile e di efficienza. Voglio dire che l'intesa criminale diretta ad assunzioni non consentite, ad acquisti non necessari od a prezzi eccessivi ovvero di forniture scadenti costituiscono elementi indiziari i quali consentono al controllore interno od esterno di affondare le mani nella gestione illecita. Per non dire delle consulenze inutili che premiano i *clientes* di ministri e assessori.

Troppo spesso, invece, questi controlli sono formali, soprattutto quando effettuati da organismi di controllo interno che, come diceva Beniamino Finocchiaro, sono per definizione inutili quanto alla loro capacità di intercettare l'illecito. Trattasi, infatti, di organismi che vedono coinvolti soggetti dell'amministrazione colleghi di coloro i quali hanno effettuato per disposizione o d'intesa con il politico corrotto gli acquisti di beni o servizi a danno della finanza pubblica.

Come insegna la storia, le infrastrutture, ma anche le forniture, vengono assai spesso immaginate e localizzate in ragione di interessi locali o personali del titolare di un potere di scelta ampiamente discrezionale. Naturalmente ciò non esclude che opere e forniture, pur così originate, siano necessarie e realizzate bene ed acquisite a costi giusti.

Per far comprendere ai nostri lettori di cosa parliamo, giorni addietro la televisione ha dato notizia che in una cittadina di 28mila abitanti è stato costruito un campo di polo dimensionato su 20mila

spettatori. Non servono spiegazioni o commenti. Attenzione, non un campo di calcio, che sarebbe stato comunque sovradimensionato rispetto ai possibili utenti, ma un campo di polo, uno sport che, come tutti sanno, è popolare e diffuso in Italia!

In questa scelta si inserisce, come l'esperienza insegna, una diversa variabile. Quella che attiene all'impresa "predestinata" a realizzare l'opera o ad assicurare la fornitura di beni e servizi. Non sembri un'eresia nel Paese nel quale regole dettagliate disciplinano il procedimenti di gara in applicazione anche della normativa europea in tema di concorrenza.

Il fatto è che il progetto viene spesso confezionato tenendo presente le caratteristiche di una determinata impresa, delle sue specifiche, reali o presunte, capacità tecniche e dell'esperienza maturata nello specifico settore. Così la scelta del fornitore.

Nonostante gli scandali che quotidianamente impegnano i mezzi d'informazione c'è una tendenza in alcuni ambienti politici a proporre riduzioni di controlli. È estremamente pericoloso, perché minori verifiche amministrative e contabili aprono la strada a controlli giudiziari che non è possibile limitare, anche se è il desiderio non troppo nascosto di imprenditori e politici. A cominciare da quelli dei Tribunali Amministrativi Regionali attivati da ricorsi di concorrenti esclusi dalle gare o risultati soccombenti in una gara pilotata. L'effetto in questo caso è spesso la sospensione della procedura con effetti negativi sulla realizzazione dell'opera, quando effettivamente necessaria, ed alte grida di politici e giornalisti che se la prendono con i giudici che tutelano diritti che l'amministrazione potrebbe aver violato. I politici se ne lamentano ma, in realtà, i ritardi dovuti a procedure sospese dai giudici fanno comodo perché generano spesso quello stato di emergenza che giustifica proroghe di contratti scaduti e deroghe alle leggi. Proroghe e deroghe nelle quali s'insinuano sprechi e corruzione.

Un rischio grosso per il Paese e per la comunità. La corruzione, infatti, oltre a danneggiare gravemente la concorrenza, nel senso che espunge dal mercato le imprese serie non disponibili a pagare la tangente crea un grave pregiudizio all'immagine dell'Italia che tiene lontane le imprese straniere, assai più della pur grave lentezza della giustizia civile.