

Gestione degli appalti pubblici

Percorsi di formazione e conoscenza contro mafia e corruzione

A cura di Vanna Mirra, borsista PoliS-Lombardia

Luogo e data	Milano, 9 maggio 2019
Promotori	Regione Lombardia Avviso Pubblico
Relatori	Lucio Guarino , segretario generale del Comune di Corleone e Partinico, Direttore del Consorzio Sviluppo e Legalità; Pierdanilo Melandro , avvocato esperto in materia di contratti pubblici; Luca Bertoni , ingegnere e co-estensore del Protocollo di Merlino (Lodi); Cinzia Carovigno , avvocato e responsabile formatori Transparency International Italia. Angelo Frescoso , Capo Sezione Operativa della Direzione Investigativa Antimafia di Brescia; Silvia Nejrotti , Dipartimento Formazione di Avviso Pubblico.

Sintesi

Nozione di impresa mafiosa: un'impresa è da considerarsi mafiosa non soltanto quando all'interno della sua compagine sociale vi sia un esponente della criminalità organizzata, ma anche quando il metodo di azione dei soggetti che ne fanno parte prevede la violenza, la minaccia ovvero altre forme di comportamenti riconducibili al metodo mafioso.

Le imprese mafiose dispongono di enormi capitali che necessitano di essere nuovamente immessi nel mercato. Pertanto, con la finalità di riciclaggio, le imprese mafiose, tendenzialmente, sovvenzionano imprese "disoneste", a discapito di altre imprese. Dunque, è evidente come tale attività criminale impatti anche sul regime di libera concorrenza.

I soggetti che svolgono attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni mafiosi: La DIA (*Direzione Investigativa Antimafia*), istituita con l. n. 410/1991, si inserisce in un più ampio sistema antimafia, poiché, nell'attività di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, affianca e dà supporto anche ad altre Forze di Polizia.

Sul piano nazionale, la DNA (*Direzione Nazionale Antimafia*) svolge una funzione di coordinamento, avvalendosi delle altre direzioni distrettuali

presenti sul territorio, presso le sedi dei distretti delle Corti d'Appello (DDA: *Direzione Distrettuale Antimafia*).

Sul piano politico, svolge un importante ruolo nella lotta alla corruzione il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, presieduto dal Ministro dell'Interno e del quale fanno parte i vertici delle DIA e del DNA.

Con il codice antimafia, la DIA è stata ulteriormente riconosciuta come ente destinato ad assicurare lo svolgimento e il coordinamento della attività di prevenzione e repressione dei delitti di stampo mafioso.

Per **investigazioni preventive** si intendono quelle operazioni che mirano a prevenire ulteriori situazioni delittuose derivanti dai reati. Si distingue tra **misure personali** (che tendono a neutralizzare il soggetto coinvolto, dal punto di vista della pericolosità sociale, evitando che possa continuare a delinquere) e **misure reali**. Con tali ultime misure, la DIA opera anche sul versante dell'aggressione patrimoniale dei soggetti coinvolti nei delitti di stampo mafioso, mediante la confisca dei beni. L'individuazione dei beni da confiscare viene tendenzialmente effettuata su quei patrimoni che non trovano diretto riscontro rispetto ai redditi ufficialmente dichiarati dai soggetti coinvolti.

La DIA si occupa anche di una attività di **monitoraggio degli appalti pubblici**, prevalentemente su *input* dell'autorità prefettizia. Tale attività viene svolta al fine di verificare se un soggetto che intende partecipare ad una gara pubblica o avviare un rapporto con la pubblica amministrazione sia gravato da misure personali o reali ovvero vi siano altre misure che impedirebbero a quel determinato soggetto di partecipare ad una gara d'appalto.

Gli appalti pubblici come principale fulcro del fenomeno delle infiltrazioni mafiose: Il campo degli appalti assume particolare rilevanza nell'ambito dell'attività di prevenzione della criminalità organizzata, poiché le imprese mafiose cercano di recuperare ricchezza anche mediante l'insediamento all'interno della rete dei contratti pubblici, poiché costituiscono il principale settore delle pubbliche amministrazioni in cui è possibile reperire ricchezza. Nell'ottica di prevenire il fenomeno delle infiltrazioni mafiose, il legislatore ha disciplinato la c.d. **documentazione antimafia**. Tale documentazione può avere la forma delle c.d. **comunicazioni** e delle c.d. **informazioni**. Si tratta di documentazioni mediante le quali le p.a. possono venire a conoscenza dell'esistenza di situazioni dalle quali dedurre il rischio dell'appartenenza di una determinata impresa alla criminalità organizzata.

Il codice antimafia indica una serie di provvedimenti che devono essere segnalati mediante comunicazioni o informazioni e che devono essere annotati con riferimento ad una determinata impresa.

Le p.a. hanno l'**obbligo di acquisire la documentazione antimafia prima di contrattare con i soggetti privati**. Tra l'altro, l'omissione da parte

dell'amministrazione della richiesta di ottenimento di tale documentazione, prima della stipulazione di un contratto pubblico, è fonte di responsabilità penale anche per sola colpa.

Mediante la documentazione antimafia, il legislatore ha voluto mettere in atto un'attività di prevenzione che mira ad evitare, a monte, la partecipazione agli appalti pubblici di imprese che appartengano alla criminalità organizzata ovvero che potrebbero potenzialmente appartenervi.

La comunicazione è un'attestazione scritta, rilasciata dal prefetto, avente ad oggetto la sussistenza o meno di una **causa di decadenza**, di **divieto** o di **sospensione** previste dal codice antimafia. Tali cause sono conseguenza della condanna definitiva ovvero dell'applicazione di una misura cautelare per taluni reati aventi particolare disvalore sociale.

In particolare, il prefetto, qualora dovesse ravvisare l'effettiva sussistenza di una condanna di un soggetto, deve emettere una misura c.d. **interdittiva antimafia**, con la quale vieta a quel determinato soggetto di partecipare alle gare pubbliche e, in generale, di contrattare e di intrattenere rapporti giuridici con la pubblica amministrazione.

Pertanto, nel momento in cui un soggetto sia stato meramente sottoposto all'applicazione di una misura cautelare, quest'ultimo può essere destinatario di un'informativa antimafia (e di una conseguente interdittiva), non essendo necessaria, al fine dell'attività di prevenzione, una condanna irrevocabile di condanna passata in giudicato. Ciò lascia emergere l'intenzione del legislatore di svolgere un'attività di grande tutela nei confronti dei fenomeni corruttivi, atteso che anticipa notevolmente la soglia della prevenzione.

Diversamente, l'informativa mira invece ad anticipare ulteriormente la soglia di tutela prevista dal legislatore. Il prefetto rilascia un'attestazione scritta sulla base della richiesta della stazione appaltante, la quale certifica sia la sussistenza di taluni provvedimenti di cui alla comunicazione antimafia, sia l'eventuale presenza di meri **tentativi di infiltrazione mafiosa** del soggetto.

Nel caso in cui l'informativa antimafia contenga informazioni sfavorevoli per il soggetto con il quale la stazione appaltante si appresta a contrattare, quest'ultima non può stipulare alcun contratto.

È possibile che l'informativa antimafia intervenga in momento successivo rispetto alla stipulazione del contratto con l'amministrazione ovvero al momento in cui il privato è venuto in contatto con la p.a.. In questo caso, tutti i provvedimenti espansivi che sono stati emessi a favore di tale soggetto (es. licenza commerciale) devono essere revocati.

Sopra le soglie comunitarie previste dal codice dei contratti pubblici, le p.p.a.a. devono sempre richiedere l'informativa antimafia.

Il codice dei contratti pubblici discende dalle regole dell'UE, ma non costituisce una raccolta completa della disciplina. Pertanto, una parte della disciplina antimafia è contenuta anche in leggi speciali.

Nell'ambito della lotta alle mafie assume particolare importanza anche l'**attività di programmazione**. Infatti mediante tale attività, le amministrazioni devono indicare e programmare, almeno annualmente, le attività che intendono realizzare ovvero gli obiettivi che intendono raggiungere. Pertanto, la programmazione delle attività permette di individuare una base giuridica delle eventuali spese o contratti che vengono stipulati dalle p.a., anche nell'ottica di effettuare adeguati controlli sull'andamento dell'amministrazione.

Inoltre, la programmazione permette di gestire in modo efficiente il mercato pubblico, evitando il più possibile alcuni errori e garantendo il rispetto dei tempi tecnici per il reperimento della documentazione antimafia.

Le leggi speciali, inoltre, individuano taluni obblighi o facoltà delle amministrazioni coinvolte che permettono di tenere sotto controllo l'attività di prevenzione della corruzione. Ad esempio, durante l'esecuzione di un contratto di appalto, l'amministrazione appaltante può chiedere all'appaltatore di ricevere un report in merito agli orari di lavoro dei suoi dipendenti, al fine di controllare se l'attività e i lavori stanno procedendo in modo adeguato.

Tutti gli strumenti previsti dal codice dei contratti pubblici e dalla disciplina speciale sono stati strutturati nell'ottica di prevenire la corruzione e l'infiltrazione mafiosa all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, l'utilizzo corretto ed efficiente degli strumenti previsti dal legislatore, il rispetto delle discipline interne e delle leggi di organizzazione e comportamento delle amministrazioni mirano anch'esse a garantire e a costruire un sistema anticorruzione e antimafia efficiente.

Elementi di interesse

È particolarmente interessante il fatto che il progetto di Avviso Pubblico miri a formare non soltanto gli esperti del settore, ma anche i cittadini sulle tematiche anticorruzione e antimafia, prevedendo una serie di incontri liberi e serali e indicando un gran numero di sedi presso le quali partecipare, anche mediante video.

Per approfondire

<https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2019/05/Bergamo-Appalti-maggio-2019.pdf>