

MILANO

LA DEROGA FA L'UOMO LADRO



© DALBERTO/PIAPRESSE

Ottanta deroghe al Codice degli appalti per Expo 2015. Così il governo ha sospeso le norme anticorruzione messe in piedi ai tempi di Tangentopoli. Proprio come facevano Berlusconi e Bertolaso ai tempi della "cricca"

DI MANUELE BONACCORSI

left // 24 maggio 2014

La corruzione è un reato punito dal codice penale con la reclusione da 2 a 5 anni, la pena che rischiano - se ci sarà un rinvio a giudizio - gli uomini della "cupola dell'Expo: Frigerio, Greganti, Maltauro, Paris. Ma lo "spazio" in cui la corruzione si compie è una norma civilistica, poco nota eppure fondamentale perché disciplina una spesa pubblica di circa 150 miliardi l'anno: il Codice degli appalti pubblici, varato nel 2006 dal governo Prodi. È nelle pieghe di questo grosso libro, zeppo di elementi tecnici, che le mazzette trovano il loro brodo di coltura, scivolando tra commi e interpretazioni. Perché la corruzione negli appalti pubblici si fa sempre in due: l'ente appaltante, lo Stato, i funzionari, col loro potere di scelta sulle risorse pubbliche; e il privato, il costruttore, l'appaltatore, coi suoi faccendieri e intermediari che scavalcano ogni regola di concorrenza per il proprio profitto.

Il Codice degli appalti pubblici serve a questo: a impedire, per quanto possibile, effetti distorsivi e corruttivi. Impone regole stringenti, che rendono difficile ai corruttori fare il proprio mestiere, li costringono a inventare stratagemmi e tecniche avanzate, furberie, abbozzamenti, giochi delle parti. Se il Codice non ci fosse la corruzione sarebbe un gioco da ragazzi, la legge del più forte (del più ricco, del più potente) sostituirebbe le regole del vivere civile, della concorrenza, della moralità pubblica. Bene: gli appalti dell'Expo di Milano - quasi un miliardo di euro già assegnato, e molte centinaia di milioni ancora da versare - si sono svolti nella totale assenza della legge. Perché lo stratagemma l'ha inventato - ben prima dei corruttori - lo Stato. Che fin dal 2007 ha deciso di sospendere l'applicazione del Codice degli appalti nell'area interessata all'Expo. Lo Stato, insomma, ha assegnato a se stesso non di uccidere, ma di violare la sua stessa legge.

IL RITORNO DELL'EMERGENZA

Come è potuto succedere? Con uno strumento assai rodato, anche se già usurato da inchieste giudiziarie e scandali: le deroghe per l'emergenza. Le stesse che avevano fatto la fortuna della "cricca" nell'epoca della Protezione civile di Bertolaso (e di Balducci, Anemonè, e Silvio Berlusconi, che tutto incensava con la sua "politica del fare"). Il sistema della Protezione civile ha goduto del potere di sospendere l'intero codice di leggi italiano, grazie alle ordinanze di emergenza. In questo modo, dal 2000 al 2012, lo Stato ha costruito palazzine (a L'Aquila), inceneritori (a Napoli), autostrade (a Mestre), parcheggi (a Catania), piscine (a Roma), spendendo ben 20 miliardi di euro, senza regole e controlli. Poi, nel 2010, lo scandalo della cricca fa inceppare il meccani-



© SCROBIGNI/APRESSE

simo. Con alcuni decreti il governo Monti mette fine al banchetto della Protezione civile. Resta una sola eccezione: l'Expo di Milano. Lì continuano a valere le deroghe di emergenza fissate con largo anticipo da Prodi nel 2007 e Berlusconi nel 2010. Altre ne hanno aggiunte, per decreto, i governi Monti e Letta. Fino a Renzi, che ha sospeso altre norme nel recente dl sull'emergenza abitativa. Il risultato? All'Expo ben 80 articoli del Codice degli appalti pubblici non valgono più: una legge sospesa per legge. Così lo sport della corruzione è diventato un gioco da ragazzi. Finché non è arrivata la magistratura.

FATTA LA LEGGE TROVATO L'INGANNO

Per capire cosa sia il Codice degli appalti pubblici, ci tocca fare un viaggio nel recente passato. Fino a Tangentopoli, alla sua inarrestabile girandola di arresti e avvisi di garanzia che distrussero la Prima Repubblica. Gli scandali fioccarono nel settore degli appalti: si scoprì che non esisteva scuola o autostrada senza il contorno di tangenti ai partiti. Dinanzi allo sconcerto dell'opinione pubblica - e alla repressione dei pm - la politica corse ai ripari. Prima di inasprire le pene, il Parlamento mise le mani proprio sulle norme civilistiche che regolavano i contratti pubblici. Nacque così, dopo un lunga gestazione, la legge Merloni. Era il 1994.

«Articolo zero: non rubare. È questo il senso della legge Merloni», ci spiega uno dei tecnici che fanno parte di Itaca, l'istituto sulla trasparenza degli appalti costituito dalle Regioni italiane. «La legge Merloni nasce in quel clima e ha un obiettivo: impedire i fenomeni corruttivi», puntualizza l'esperto. Con quali strumenti? «Uno, la separazione tra progetto ed esecuzione: la Pubblica amministrazione fa il progetto esecutivo, l'azienda esegue. Due, l'obbligo di gara pubblica, con massimo ribasso. Tre, precise regole alle varianti in corso d'opera, possibili solo in casi eccezionali». In particolare la Merloni inibisce l'uso di una tipologia contrattuale prima molto in voga: l'"appalto-concorso". Funzionava così: l'ente pubblico pubblicava un bando che

↑ L'Aquila, 30 aprile 2009, l'ex presidente del Consiglio Silvio Berlusconi visita la città colpita dal terremoto insieme al capo della Protezione civile Guido Bertolaso

LA LEGGE MERLONI SUGLI APPALTI NASCE DOPO TANGENTOPOLI E STABILISCE CRITERI STRINGENTI. MA VIENE PRESTO SUPERATA

comprendeva solo un progetto di massima dell'opera da eseguire. Le aziende che partecipavano alla gara si assumevano l'onere di redigere gli elaborati tecnici definitivi (il cosiddetto progetto esecutivo). Vinceva non solo l'offerta più bassa, ma anche il progetto migliore. Ma i criteri di selezione, spesso, dipendevano dal "buon cuore" della commissione aggiudicatrice, possibilmente oliata da banconote e comparaggio politico. E poi? «Qui iniziavano i problemi: progetti fatti male, varianti in corso d'opera, extracosti, arbitrati. L'opera finiva col costare il doppio, ed essere consegnata nel triplo del tempo».

Al suo arrivo, la legge Merloni appare un argine insuperabile. Ma ha un difetto: «Crea troppi problemi al mercato, ha troppi impedimenti, e per questo nel tempo il legislatore va nella direzione di allargare le maglie, introducendo pesanti modifiche al Codice», spiega l'esperto. La prima è la Legge obiettivo del 2001, che ha creato l'istituto del *general contractor*, e cioè un privato che assume tutti i compiti prima riservati alla stazione appaltante. Poi, nel 2006, è arrivato l'attuale Codice degli appalti, che ha ampliato i casi in cui è possibile non effettuare la gara (negoziazione privata) assegnando direttamente i lavori. Così, diventa più facile realizzare un appalto a "procedura ristretta", a cui partecipano solo le aziende "invitate" dall'amministrazione pubblica. L'appalto-concorso ritorna sotto il nuovo nome di "appalto integrato". La conseguenza è prevedibile: «L'azienda che vince la gara e deve poi fare il progetto esecutivo ha tutto l'interesse a far crescere i costi», spiega Ivan Cicconi, direttore scientifico di Itaca. «Così fioc-

L'APPALTO È MIO E LO GESTISCO IO

TIPO DI APPALTO	2012	2013	TOTALE	PERCENTUALE
Procedura aperta	6.581.185	56.730.941	63.312.126	18
Procedura ristretta	165.130.000	58.708.616	223.838.616	62
Trattativa privata	7.776.989	62.430.344	70.207.333	20

↑ Gli appalti di Expo suddivisi per tipologia. La Procedura aperta è la normale gara d'appalto. A quella ristretta partecipano solo aziende "invitate" dall'appaltante. Per la trattativa privata, invece, non c'è nessuna gara né un bando. (Fonte: nostra elaborazione su dati Avcp)

cano le varianti e i contratti per opere aggiuntive. Che vengono ovviamente assegnate a negoziazione privata». La frittata è fatta. Non è un caso che in Italia tre opere su quattro subiscano aumenti di costo rispetto alla cifra di aggiudicazione. Aumenti in media pari al 27%. Ed eccoci all'Expo.

LIBERI DI RUBARE

A Milano, nel milione di metri quadrati che dovranno ospitare l'esposizione universale del 2015, troviamo tutto il bestiario della cattiva amministrazione pubblica: un miliardo di appalti, circa la metà assegnati a trattativa privata. Dei 357 milioni di euro di appalti assegnati negli ultimi due anni (2012-2013) solo il 18% - 63 milioni - sono stati erogati in seguito a una gara aperta. Il 20% con trattativa privata. La parte ricca della torta - i mega lavori per la pulizia dei terreni, la piastra di cemento, le vie d'acqua - vengono assegnati con procedura ristretta, a inviti; e gli appalti sono sempre "integrati": alle aziende oltre ai lavori si assegna anche la progettazione. La conseguenza? I costi salgono senza sosta. Come nel caso di Mantovani: l'azienda si è aggiudicata i lavori per la piastra con un'offerta di 165 milioni, ben 107 milioni in meno della base d'asta fissata a 272 milioni. Ma per completare i lavori ha già chiesto - e ricevuto nel 2013 - altri 41 milioni, assegnati all'azienda tramite due "atti aggiuntivi" con una «procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando». poi, nel 2014 arrivano richieste di ulteriori fondi, fino a raggiungere la cifra di 110 milioni di aumento. Magia: alla fine il totale è di 3 milioni in più della base di gara. Sempre senza gara Expo acquista molti "servizi" dalla dubbia utilità. Qualche esempio: il *Foglio* di Giuliano Ferrara riceve 85mila euro per la «realizzazione del secondo volume sull'Esposizioni universali dal Dopoguerra a oggi»; l'ex regista di *Una rotonda sul mare* e *Risatissima* - titolare di una rubrica su *Striscia la notizia* - Davide Rampello, riceve 100mila euro per «il supporto artistico nell'ideazione delle Aree tematiche del sito espositivo».

Gli uomini della "cupola" dell'Expo fanno e di-

LAZIENDA CHE VINCE
LA GARA E POI FA IL
PROGETTO ESECUTIVO
HA TUTTO L'INTERESSE
A FAR CRESCERE I COSTI.
COSÌ FIOCCANO VARIANTI
E OPERE AGGIUNTIVE

CON ORDINANZE
E DECRETI IL GOVERNO
HA SOSPESO PER L'EXPO
NORME FONDAMENTALI
SU PROGETTI, VARIANTI,
REGOLE DELLE GARE,
SUBAPPALTI, COLLAUDI

sfanno tutto a loro piacimento. Progettano, persino, di far andare deserta una delle poche gare aperte previste dall'ente appaltante, in modo da acquisire poi l'appalto con una negoziazione diretta: «L'accordo è stato fatto in questo senso... se la gara va deserta allora vanno a trattativa privata...», si dicono il manager di Expo Angelo Paris e il faccendiere Sergio Cattozzo. Ancor più chiaro l'ex tangentista Dc Luigi Frigerio, sempre rivolto a Cattozzo: «Devi porre il problema dei lavori che vanno trattati in modo più cospicuo... no, siccome sono a trattativa privata o forse neanche sono automatici, no quindi bisogna che tu, perché io mi ricordo che tu mi hai detto "sai ci sono tutti quelli che daranno per somma urgenza dove sono a margini più alti"».

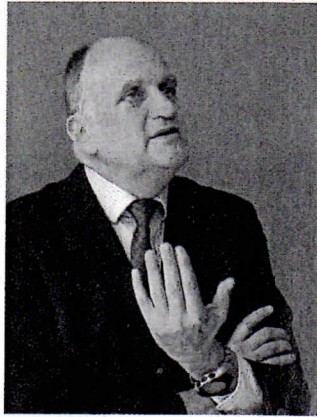
A cosa si riferiscono gli uomini della "cupola" Expo? I pm lo spiegano chiaramente: la somma urgenza, che dà la possibilità all'ente appaltante di derogare la legge, permette affari più facili e remunerativi per chi sa dominare i meccanismi dell'appalto. Nel mare di deroghe la tangente sguazza con grande facilità. La barriera del Codice degli appalti sparisce. Tra le mire dei corruttori e il loro profitto resta solo un ostacolo: la magistratura. Che, com'è ovvio, arriva troppo tardi, quando il reato è compiuto. E il danno è fatto.

LE DEROGHE

Eppure, all'epoca delle prime ordinanze di emergenza (Prodi, nel 2007), c'era tutto il tempo per far le cose per bene, senza né derogare né violare la legge: mancavano ancora 8 anni al grande evento. Invece la lista delle sospensioni del Codice è lunga, lunghissima. Ottanta articoli. Tutti lo sapevano, perché le ordinanze di Protezione civile degli anni 2007-2010 sono state tenute in vita e confermate da tre decreti di Letta, Monti e Renzi. E anche Sergio Santoro, il presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Avcp), l'aveva denunciato, davanti alla commissione Lavori pubblici del Senato: «L'attuazione di consistenti deroghe alla normativa sui contratti pubblici rischia di sotterrare una fetta rilevante di spesa pubblica investita per grandi

**L'AUTORITÀ SERGIO SANTORO
«COSÌ FAVORISCONO LA CORRUZIONE»**

Il modello Expo? «È l'ultimo caso in cui continua a vivere il sistema della Protezione civile». E della "cricca" di Bertolaso e Balducci, finita nel 2010 sotto la lente della magistratura. «Per Expo si deroga a gran parte del Codice degli appalti: è un sistema che porta automaticamente alla corruzione». Parola di Sergio Santoro, presidente dell'Avcp, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Che non ha alcuna remora a sparare a zero sulla gestione del "grande evento" milanese. Perché fin dal 2007 la sua l'authority è stata tenuta a debita distanza dall'Expo. «Dopo un'ordinanza di emergenza firmata da Prodi siamo stati esclusi dai controlli, e questo è grave perché è solo sul campo che vedi i problemi di corruzione».



Quali poteri di controllo avreste avuto sugli appalti?

Più o meno quelli che oggi si intende dare al commissario Cantone.

Quindi: nel 2007 il governo, con una deroga, cancella i controlli. Poi, a un anno dall'evento, chiama un supercommissario per controllare...

È un comportamento schizofrenico. Quando Cantone interverrà, lo farà con strumenti non pari ai nostri, che possiamo disporre di una banca dati e di tecnici esperti. Speriamo di poter collaborare. Perché il controllo solo sulle carte è del tutto inutile.

Su cosa potreste vigilare voi, invece?

La corruzione si annida nei prezzi di riferimento, quelli dei materiali, dei noli a caldo, dei servizi. Quando Maltauro si sfilava la mazzetta da dove la prende? Certo non da un fido bancario. La prende dai prezzi gonfiati che le amministrazioni hanno approvato e pagato. Questo tipo di lavoro noi abbiamo cominciato a farlo su larga scala nel settore sanitario. E la spending review ci assegna di farlo anche in altri settori.

Eppure il ministro Lupi ha proposto di chiudere la vostra autorità. Magari spostando le competenze dentro il dicastero o all'antitrust.

Impossibile. Il ministero, che controlla società come Anas ed Fs, è la più grande stazione appaltante d'Italia, non può vigilare su se stessa. E l'antitrust fa un lavoro diverso dal nostro. Lì indagano sul rispetto della concorrenza nei rapporti tra privati, noi sui rapporti tra enti pubblici e privati. Ed è lì che si nasconde la corruzione.

In che senso?

La vera collusione è tra l'appaltante e l'impresa. E si realizza con alcune tecniche. L'aumento dei prezzi, come dicevo. La scrittura di capitolati di gara ad hoc, fatti per far vincere qualcuno. Lo stratagemma di far andare deserta la gara per poi assegnare l'appalto a trattativa privata. E ancora, l'aumento ingiustificato dei costi degli appalti, attraverso perizie di variante, arbitrati, accordi bonari. L'assenza di gare aumenta il rischio corruttivo. E gli enti appaltanti sono complici.

Come si risolve questo problema?

Certamente non derogando, come si è fatto su Expo. Lì avevano la facoltà di scegliere con la massima libertà cosa fare. Più o meno la stessa libertà che avrebbe lei se volesse decidere a quale imbianchino far ridipingere i muri di casa sua. Non è un caso che metà degli appalti sia stata consegnata a trattativa privata.

E quindi, che dovrebbe fare Renzi?

Per impedire tutto ciò serve rispetto delle regole e dei poteri di vigilanza.

Qualcuno dice che così i lavori non finiscono mai.

Per superare questo rischio basterebbe introdurre un sistema già in vigore nei Paesi anglosassoni, i *performance bond*, già previsti - ma mai applicati - nel regolamento della legge sugli appalti.

Cosa prevedono?

Il vincitore della gara stipula un'assicurazione che copre l'ente appaltante in caso di aumento dei tempi o dei costi. Così l'amministrazione non ha alcun rischio e può garantire il raggiungimento degli obiettivi.

m.b.



interventi alla disciplina naturalmente preordinata a garantire l'efficiente impiego di danaro pubblico e l'attività di controllo». Qualche esempio? L'autorità di vigilanza dei contratti pubblici viene esautorata da ogni controllo (articoli 6 e 7). Viene sospeso l'articolo 93, che riguarda proprio i livelli di progettazione per gli appalti (preliminare, definitivo, esecutivo), una delle norme tecniche più delicate del Codice; si liberalizza la possibilità di procedere a trattativa privata, che la legge (articoli 56 e 57) limita a casi particolari e specifici; si libera da ogni "laccio e lacciolo" l'uso dei subappalti (oggi limitati al 30%) normato dall'articolo 118 (ed è questa una norma delicata, perché è nei subappalti che spesso si insinua la mafia); e ancora, nessun limite per le

← Milano, 13 marzo 1993.
Manifestazioni anticorruzione

RUBARE
È
REATO
INSABBIARE
PURE

© ARCHIVO UNITA

varianti in corso d'opera (articoli 114 e 132), lo strumento con cui le imprese riescono a far salire in maniera esponenziale i costi (in modo da ricavare anche la percentuale da investire in tangenti); cancellati, ancora, i tre articoli (86, 87 e 88) che disciplinano i criteri per l'individuazione, la verifica e l'esclusione delle offerte anomale, dove si nascondono molti "trucchi" (come quello della Mantovani, che ha vinto il più grande appalto dell'Expo con un ribasso del 42%). Via, infine, le norme sul collaudo: non vorrete che un tecnico indipendente si accorga, a pochi mesi dall'Expo, che i lavori sono fatti male, e che quest'arco o quel ponte potrebbero crollare. The show must go on. Anche se lo spettacolo è un disaster movie. ☹

IL GOVERNO RICCARDO NENCINI «CAMBIAMO LA LEGGE»

Il governo prepara una nuova legge sugli appalti pubblici. «Sarà in stile anglosassone», annuncia a left il viceministro dei Trasporti Riccardo Nencini. «Pochi articoli e chiari. E conterrà l'obbligo di gara, per colpire il malaffare».

Viceministro Nencini, nei lavori dell'Expo agiscono 80 deroghe al Codice degli appalti pubblici. Non stupisce che poi spuntino le tangenti.

Le deroghe sono possibili a causa dell'urgenza, e senz'altro questa è una condizione che favorisce il malaffare. Ma il problema è più ampio, va ben al di là dell'Expo. Ho qui davanti i dati della Guardia di Finanza, secondo cui nel primo trimestre dell'anno il 68% degli appalti è risultato irregolare. Tra questi ci sono quelli in cui agiscono le deroghe, ma non solo.

Certo, stupisce scoprire che il governo ha sospeso i poteri di vigilanza sugli appalti dell'Expo nel 2007 e oggi nomina un commissario - Raffaele Cantone - per aumentare i controlli. Non le pare un comportamento, come dire, ondivago?

Cantone è stato nominato, con un corredo di poteri straordinari, a seguito delle vicende giudiziarie accadute in Expo. Ma io vedo un problema più vasto e lo vedo all'interno della nebulosa del Codice degli appalti pubblici. Un tomo composta da 660 articoli. Noi vogliamo asciugarlo, renderlo europeo. Norme chiare, che consentano a chi partecipa alle gare di potersi orientare con certezza e a chi controlla di poterlo fare senza infilarsi in un terribile labirinto: è questa la via maestra contro il malaffare. Poi serve più programmazione: se so che ci sarà l'Expo devo poter arrivare a concludere gare in tempo, non devo cadere nella necessità delle deroghe.

Come si fa?

Bisogna avere certezza delle risorse. Nella Legge di Stabilità il governo ha stanziato lo 0,3% del Pil per le grandi opere. Questo consentirà maggiore certezza dei fondi nel corso del tempo. Trasformando la deroga in un fatto davvero straordinario: non sarà più la normalità.

Resta il problema dell'aumento dei costi programmati.

La norma comunitaria prevede il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa. Ma questo strumento in Italia si è rivelato inadeguato. Bandisci un appalto da 100 lire, l'azienda vince a 70 lire, con un ribasso di 30. Ma con le varianti l'opera arriva a costare 120. Succede troppo spesso.

In Expo la gran parte degli appalti non è stata assegnata con una procedura aperta. Con la nuova legge noi proporremo di limitare l'uso dell'*in house*, della procedura negoziata. Gli appalti vanno assegnati con le gare. Ma le gare dovranno essere semplificate, riducendo gli oneri documentari.

Cosa conterrà la nuova legge?

Ci stiamo lavorando. In sintesi: una maggiore attenzione ai profili ambientali, la riduzione delle stazioni appaltanti, un sistema di qualificazione per i subappaltatori, norme sulla trasparenza. E il *debat public*, il confronto dinanzi alla cittadinanza sulle opere che possono avere un impatto sensibile sul territorio.

Con quali tempi pensate di approvarla?

Presiedo un tavolo tecnico che si è impegnato a definire entro maggio uno schema di legge. Subito dopo inizieranno le audizioni. L'obiettivo è chiudere entro il 2015.

Basterà per battere la corruzione?

Noi abbiamo il dovere di fare norme che siano inattaccabili, per evitare che il malaffare possa trovare l'acqua nella quale crescere. Ma per aiutare la trasparenza, serve un'altra norma, che riguardi la supervisione delle lobby, dei gruppi di pressione: ogni azienda può chiedere all'amministrazione pubblica un appuntamento, per difendere i suoi interessi. Ma tutto ciò deve avvenire alla luce del sole. Basta con le ipocrisie.

