

***LA CORRUZIONE IN ITALIA: MISURE ADOTTATE E
RISULTATI.
QUALI INNOVAZIONI NEL NUOVO CODICE APPALTI***

Marco Boni

MePAIE 2015

102 IL RACCONTO
La nuova rivoluzione di Londra
in costruzione: 250 grattacieli
ENRICO FRANCESCHI 98

IN EDICOLA "LEZIONI DI CINEMA"
E' PRIMO D'YD: LA GRANDE
STAGIONE DEL CINEMA MUTO
A RICHIESTA CON REPUBBLICA

102 LO SPORT
Coppa, solo pari per la Lazio
Dagli ultrà insulti razzisti al Napoli
GIUOCOARDONE

Giustizia, altro stop sulla corruzione La Lega si spacca

> Maggioranza divisa, scontro anche sulla prescrizione
> In Veneto nasce il gruppo Tosi: fermiamo Salvini

IL RITROSCENA
Renzi avvisa Alfano
"Bastagambetti"

LIANA MILLELLA
Sforzi di Renzi ad Alfano sul
costo costituzionale...
A PAGINA 2



LA STORIA
La lunga amicizia
tra il Carroccio
e i neofascisti

ROMA. La maggioranza si spacca
a ricreare una volta sulla Giustizia.
Berlusconi commissario alla Camera.
Anno per anno di accanimento. Mi-
viano. Cinque Stelle e Forza
Italia e ha strato con un fiamme-
damento del ministro, convinto
dal governo, che al capofila
i tempi di prescrizione per la cor-
ruzione della 18 anni. Al Senato, in-
vece, sotto l'agguato in aula
del del sull'ordine. Nella Le-
ga Nord, intanto, è sempre più
cane: contro Salvini, in Veneto
nasce una nuova componente
del sindaco "ribelle" Tosi.
SERVIZIO DI PAGINE 2, 3, 4, 5, 7

LA MONETA MAI COSÌ DEBOLE DAL 2003, OGGI AL VIA IL PIANO BCE
Effetto Draghi, euro a livello dollaro

L'ANALISI
Il sacrificio
dell'America

DAL NOSTRO CORRESPONDENTE
FRANCESCO RAMPONE
N...
A PAGINA 10



IL CASO
Scatta l'indagine
sull'antimafia
troppi falsi padri
ENRICO FRANCESCHI PAGINA 22

ESTRANEI
L'...
A PAGINE 10 E 11
CON UNIVERSITÀ DI COLOGNA



**INDIA, ULTIMA OFFESA ALLE DONNE
CENSURATO IL FILM SULLO STUPRO**

RIMONDO BULTRINI
L...
A PAGINA 17 CON UNIVERSITÀ DI TRIESTE

102 LA COPERTINA
Nell'infemo
di Sirte
tra i cechini
della Jihad

L'assedio delle milizie
per strappare all'Is
la città di Gheddafi

DAL NOSTRO RIVISTA
VICENZO NALDO



L...
A PAGINA 11

IL NUOVO ESPRESSO.
L'ESSENZIALE PER CAPIRE.
L'Espresso

L'INCIDENTA
La maledizione
di Pompei
sequestrati 6 milioni
all'ex commissario
FRANCESCO MERLO
Q...



102 LA CULTURA
Cambiamo la prova
di latino e greco
all'esame
di maturità
MASSIMO BOTTEN
D...

PAOLO CREPET
IL CASO
DELLA DONNA
CHE SMISE
DI MANGIARE

- Il ***libro bianco sulla corruzione***, elaborato nel 2012 da una Commissione di Studio per il Governo Italiano, ha definito la **sanità**, “tra i settori maggiormente esposti al rischio di corruzione per ragioni di ordine finanziario”

Rai 1 HD

SIRINGHE DI PLASTICA E SIRINGHE D'ORO



una siringa d'oro e incredibilmente ancora
in alcune regioni c'è la plastica in

PREZZI STENT CORONARICI

(in euro)

Prodotto 1	Emilia Romagna 440	Piemonte 850
Prodotto 2	Toscana 449	Marche 800
Prodotto 3	Liguria 850	Emilia Romagna 440
Prodotto 4	Toscana 524	Campania 1.070

“CORRUZIONE E SPRECHI IN SANITA’” (novembre 2013)

- **La ricerca esplora il fenomeno della corruzione all’interno del Sistema Sanitario Nazionale, individuando le tipologie criminali ricorrenti ed i principali "drivers" (opportunità e vulnerabilità), dai quali si possano trarre spunti per elaborare modelli di analisi del rischio e sistemi di pre-allerta. La ricerca sviluppa inoltre 15 proposte per ridurre le opportunità di corruzione in sanità.**

Lo studio è stato sviluppato da RiSSC e Transparency International Italia, nell'ambito del progetto “Unhealthy Health System” co-finanziato dalla Commissione europea e dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Libro Bianco sulla Corruption in Sanità

ISPE Istituto per la promozione dell'etica in sanità - aprile 2014

- della corruzione, si possono identificare due categorie generali di atti:
 - ▪ Violano la Legge, come il pagamento di tangenti, cioè la corruzione in senso stretto intesa come “abuso del potere per fini personali”.
 - ▪ Violano principi etici che, sebbene non sempre perseguibili dalla Legge o, addirittura da essa tollerati, permessi o sanciti generano inefficienze, perdite di efficacia e di qualità del servizio.
- L'insieme delle due categorie di azioni è riassunta nel termine anglosassone “**corruption**” e il suo valore complessivo è molto più che doppio rispetto alla corruzione in senso stretto. Oltre agli evidenti danni qualitativi ed economici, le inefficienze, le disfunzioni e gli sprechi indicano un'aberrazione morale

“corruption”

- **ormai il concetto di corruzione ha assunto nell’immaginario un connotazione ampia e pervasiva, ben oltre il novero dei delitti contro la p.a. rubricati dal Codice Penale, per ricomprendere tutti i comportamenti che configurano una mala gestione della cosa pubblica che determini direttamente o indirettamente vantaggi privati o più semplicemente costi indebiti per la collettività.**
- **Si va dalla grande corruzione (ad esempio i condizionamenti sul legislatore da parte di lobby, il voto di scambio), alla corruzione spicciola (scavalcare una lista di attesa), per arrivare agli sprechi e ai casi di inefficienza colpevole della macchina amministrativa pubblica.**

- **In termini generali, esistono varie connotazioni della corruzione: quella reale, quella presunta, quella documentata, quella percepita.**

corruzione “percepita”

- nella speciale classifica di integrità “Corruption Perceptions Index” (CPI) l’Italia è penultima in Europa, davanti solo alla Grecia (dato 2012), per un “fatturato” stimato di circa **60 miliardi annui** e danni consistenti all’appetibilità del Paese per gli investitori esteri.

CORRUZIONE “PERCEPITA”

- Qualcuno mette in dubbio la fondatezza scientifica delle analisi (e delle graduatorie internazionali) fondate sulla *percezione* del fenomeno: si rileva infatti che ogni emersione di fatti corruttivi determina non la conferma del dato percepito, ma, come effetto parapsicologico, la sua amplificazione. D'altra parte, trattandosi di una *fattispecie bilaterale a concorso necessario* tra corrotto e corruttore, senza vittime dirette, il reato rimane tendenzialmente coperto, il che fa apparire quanto più o meno episodicamente si palesa nelle aule di giustizia come la classica punta dell'iceberg. I reati accertati contro la p.a. sono l'1 per mille del totale, mentre l'89% dei cittadini intervistati considera il sistema economico gravemente inquinato dal fenomeno corruttivo (dati Eurobarometro 2012).

C'ERA UNA VOLTA LA “MAZZETTA”...

- **Oggi la grande corruzione si è evoluta ben oltre il pittoresco passaggio della “mazzetta”, per concretizzarsi in grandi schemi collusivi in cui il credito-debito viene cartolarizzato in vantaggi non direttamente monetari (riserve di mercato, servizi, opere, ecc.), più difficili da ricostruire. Terreno di coltura è il “chrony capitalism” (capitalismo di relazione), cioè l'intreccio tra potentati economici con il potere politico e amministrativo, finalizzato a stabilire rendite di posizione.**

RISCHI CORRUTTIVI

- Relativamente all'area dell'affidamento di lavori, servizi e forniture il “**Piano Nazionale Anticorruzione**”, emanato ai sensi della legge n. 190/2012, individua i principali rischi corruttivi:
- negli accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi;
- la definizione dei requisiti di accesso alle gare tali da favorire determinati concorrenti;
- l'uso distorto del meccanismo dell'”offerta economicamente più vantaggiosa” per favorire un'impresa;
- l'utilizzo della procedura negoziata e dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge;
- l'ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara.

FENOMENI ANTICONCORRENZIALI

- Per parte sua l'Antitrust, a testimonianza della rilevanza della fattispecie, diffonde nel settembre 2013 il **“vademecum per le stazioni appaltanti volto all'individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici”**. Viene fatto presente che i fenomeni anticoncorrenziali si presentano soprattutto in particolari contesti di mercato, che in estrema sintesi si caratterizzano nel modo seguente:
 - a) pochi concorrenti;
 - b) concorrenti caratterizzati da analoga efficienza e dimensione;
 - c) prodotti omogenei;
 - d) perdurante partecipazione alle gare delle stesse imprese;
 - e) appalto ripartito in più lotti dal valore economico simile.

Si tratta di contesti rinvenibili nei mercati di riferimento per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle Aziende sanitarie .

FENOMENI ANTICONCORRENZIALI

- Secondo l'Antitrust – in linea con quanto riportato nel Piano anticorruzione - i fenomeni che a volte possono risultare associati a comportamenti anticoncorrenziali sono inquadrabili nelle seguenti fattispecie:
- a) **boicottaggio della gara** Il boicottaggio della gara si caratterizza per la mancata presentazione di offerte da parte di una o più imprese al fine di prolungare il contratto con il fornitore abituale o di far ripartire pro quota il lavoro o la fornitura tra tutte le imprese interessate al contratto. Ne sono indizi: nessuna offerta, offerte uguali;
- b) **offerte di comodo**. Quelle caratterizzate da importi palesemente fuori mercato o condizionate;
- c) **subappalti** finalizzati alla spartizione di commesse, ATI (Associazione Temporanea d'Imprese) costituite da imprese in grado singolarmente di adempire al contratto.
- d) **rotazione** delle offerte e ripartizione del mercato.

I DRIVERS DELLA CORRUZIONE

- **Transparency International Italia propone – nello studio mirato “corruzione e sprechi in sanità” – una serie di drivers specifici favorenti la corruzione nel sistema-salute quali, dal lato della domanda:**
- **la frammentazione, l’incertezza o debolezza del quadro normativo,**
- **l’asimmetria informativa tra utente e istituzione,**
- **l’elevata parcellizzazione e fragilità della domanda sanitaria.**

Dal lato dell’offerta:

- **ingerenza della politica, complessità del sistema,**
- **discrezionalità decisionale,**
- **bassi standard etici e di livello di accountability degli operatori pubblici,**
- **asimmetria informativa tra sistema sanitario e fornitori privati,**
- **conflitto di interessi tra prevenzione e profitto del privato legato alla cura,**
- **scarsa trasparenza nell’uso delle risorse.**

I “NUMERI” DELLA CORRUZIONE

- **Lo studio sopra richiamato sintetizza alcuni dati. A livello internazionale il tasso medio stimato di corruzione e frode in sanità è del 5,59%, con un intervallo che varia tra il 3,29 e il 10% (Leys e Button 2013). In Italia corrisponderebbe a circa *6 miliardi di euro all'anno* sui 110 di budget.**

I “NUMERI” DELLA CORRUZIONE

- **Una fetta significativa di corruzione sarebbe legata all’acquisizione di beni e servizi. Secondo uno studio di PriceWaterhouseCooper del 2013 il rischio di corruzione nel settore delle tecnologie biomedicali sarebbe del 11-14%.**

I “NUMERI” DELLA CORRUZIONE

- Nella percezione dei cittadini il settore appalti è considerato un settore corrotto. *Il 40% degli italiani intervistati – contro il 30% della media UE – ritiene che la corruzione sia diffusa tra coloro che lavorano nel settore della salute pubblica , percentuale che sale al 59% per i funzionari che aggiudicano le gare di appalto (media UE 47%), superati solo dai politici a livello nazionale (67% Italia, 57% UE).*

LIBRO BIANCO ISPE

(Istituto per la promozione dell'etica in sanità)

- Nel 2013 la corruzione in senso stretto ha pesato per **6,4 miliardi di euro sui 114 miliardi di spesa pubblica** destinati al comparto sanitario. A questo male vanno aggiunti **3,2 miliardi di inefficienza e 14 miliardi di sprechi** per un totale di **23 miliardi**

I SETTORI IN CUI SI CONCENTRA L'ILLEGALITA' **(report "Corruzione e sprechi in sanità" curato da Transparency International Italia)**

- *Nomine: ingerenza politica, conflitto di interessi, spoil system, insindacabilità, discrezionalità, carenza di competenze.*
- *Farmaceutica: aumento artificioso dei prezzi, brevetti, comparaggio, falsa ricerca scientifica, prescrizioni fasulle, prescrizioni non necessarie, rimborsi fasulli*
- *Procurement: gare non necessarie, procedure non corrette, gare orientate o cartelli, infiltrazione criminale organizzato, carenza di controlli, false attestazioni di forniture, inadempimenti-irregolarità non rilevate.*
- *Negligenza: scorrimento liste d'attesa, dirottamento verso sanità privata; false dichiarazioni (intramoenia); omessi versamenti (intramoenia).*
- *Sanità privata: mancata concorrenza, mancato controllo requisiti, ostacoli all'ingresso e scarso turnover, prestazioni inutili, false registrazioni drg, falso documentale.*

LE NORME SULLA TRASPARENZA

- **Le norme sulla trasparenza degli appalti, per come sono strutturate, a fronte di un gravoso obbligo informativo delle amministrazioni pubbliche, non consentono una lettura pubblica dei dati in chiave anticorruzione.**
- **Dati parziali, parcellizzati e separati non consentono l'emersione dei fenomeni corruttivi**

La “trasparenza” è efficace?

- **PUBBLICITA'**
- **Oggetto del bando**
- **Operatori economici invitati**
- **Aggiudicatario**
- **Importo di aggiudicazione**
- **Tempo di completamento del contratto**
- **Somma liquidata**
- **REATI CONNESSI AGLI APPALTI E PRATICHE COLLUSIVE**
- **Boicottaggio della gara**
- **Offerte di comodo**
- **Subappalti o ATI**
- **Rotazione delle offerte e ripartizione del mercato**
- **Offerte collegate**
- **Turbativa in fase di predisposizione atti di gara**
- **Fornitura qualitativamente non corrispondente a quella aggiudicata**
- **Corruzione e concussione**

TRASPARENZA A SENSO UNICO

- **Perché non è prevista la pubblicizzazione chiara e non reticente dei contributi che le imprese che forniscono la pubblica amministrazione o loro associazioni di categoria versano a partiti politici o a singoli eletti, direttamente o finanziando fondazioni ad essi riconducibili, ecc.?**

CORRUZIONE O INCOMPETENZA?

- Qualche riflessione tuttavia si impone, e qualche dubbio si insinua. A partire dai dati di letteratura, non univoci. Il **primo rapporto nazionale “Come acquista la pubblica amministrazione” (2010)**, curato dall’Università Tor Vergata di Roma, **attribuisce l’83% degli sprechi negli acquisti pubblici non a corruzione ma a mera incompetenza**. E qui si dovrebbe aprire una parentesi sul mancato investimento nella cultura e formazione professionale degli addetti, nonché sui sistemi di reclutamento

LE NORME SUGLI APPALTI FAVORISCONO LA CORRUZIONE

- **L'eccessiva regolamentazione del settore, denunciata anche dall'Authority sugli appalti, finisce per deresponsabilizzare il buyer, che si rifugia nella norma. Il farraginoso quadro normativo giustifica – con l'abuso della motivazione dell'urgenza - la deroga alle ordinarie procedure ed è funzionale alla corruzione in materia di affidamenti diretti fuori gara, come le cronache evidenziano (La Maddalena , L'Aquila, EXPO.....)**

LE NORME ANTICORRUZIONE

- La risposta della politica agli scandali è la moltiplicazione delle regole. Il corpus delle norme anticorruzione si arricchisce via via di nuovi provvedimenti, più o meno efficaci, a rischio di affastellamento normativo (un classico), compreso il filone della “trasparenza”.
- E' già attivo un fiorente mercato della formazione sull’”anticorruzione”.
- Il rischio è che gli adempimenti sulla prevenzione della corruzione vengano ridotti ad **attività burocratica**. Abbiamo più casi di “responsabili dell’anticorruzione” accusati di corruzione.

LE NORME ANTICORRUZIONE

- **Manca una analisi specialistica e quindi attività mirate, rispetto a pubbliche amministrazioni tra loro eterogenee in termini dimensionali, funzionali, organizzativi, ecc.**

LE NORME ANTICORRUZIONE

- L'intreccio perverso politica-amministrazione (i primari "nominati" dai politici), ove non è legittimato dallo spoil system, viene superato con provvedimenti di facciata, ma continua a prosperare nella sostanza. Da questo punto di vista il previsto meccanismo della **rotazione** dei dirigenti sulle posizioni *sensibili* può ridursi ad uno scambio di poltrone e promozione di clientele. Addirittura, per contro, può diventare lo strumento legale per rimuovere funzionari scomodi, non allineati. Infine, ammesso che la rotazione dei dirigenti riduca il rischio corruttivo, va messo in conto l'aumento del rischio di **incompetenza**, in quelle funzioni caratterizzate da specifico contenuto professionale.

LE NORME ANTICORRUZIONE

- **Ricerche , studi, analisi, si sforzano di “mappare” la corruzione, accompagnando una produzione normativa nei filoni della *prevenzione, repressione, trasparenza*, centrata sul livello tecnico-amministrativo della pubblica amministrazione (il “corrotto”), con nulla o scarsa attenzione sul livello “politico” e sul mercato (il “corruttore”)**

LA COLLUSIONE

- **La collusione tra imprese per la ripartizione delle quote di mercato è stata accertata in diverse procedure centralizzate Consip, e anche specificamente nel settore sanitario, in particolare nei mercati “chiusi”, a rischio di oligopolio**

CENTRALIZZAZIONE = TRASPARENZA ?

“riducendo il numero dei contratti e concentrandoli presso uffici specializzati, le centralizzazioni degli appalti permettono anche di rendere le procedure più corrette e trasparenti.”

La concentrazione della domanda:

- **fa aumentare il valore unitario degli appalti, quindi la loro appetibilità, anche da parte della criminalità organizzata**
- **Nei mercati “chiusi” con un unico grande compratore (la pubblica amministrazione) fa diminuire drasticamente le occasioni di fornitura, quindi favorisce la collusione per garantire la sopravvivenza delle imprese**
- **Restringe a pochi soggetti le decisioni di acquisto e viene meno quel “controllo sociale” sulle procedure che si realizza a livello di singole amministrazioni, considerato anche che nelle amministrazioni più soggetti fisici sono coinvolti nei procedimenti e nell’esecuzione dei contratti**

LA PREVEDIBILITA' DELLA DOMANDA

- La programmazione delle forniture, prevista dalle norme e considerato elemento qualificante di gestione, consente, nei mercati chiusi, di **pianificare la collusione** tra le imprese, così come la strutturazione di *lotti geografici simultanei*, o le regole di gara che prevedono un *numero massimo di lotti aggiudicabili*

IL RUOLO DEL PROVVEDITORE (RUP) E QUELLO DELL'ECONOMO (DE)

- **Il provveditore e l'economo, per le funzioni svolte, possono risultare strumenti inconsapevoli di pratiche corruttive legate alla committenza interna o ad altri livelli aziendali**
- **alla regolarità della forma può corrispondere l'illegalità della sostanza (colpevoli inerzie gestionali che determinano proroghe, "esclusività" improprie, specifiche tecniche o requisiti tecnici escludenti, "accordi quadro" finalizzati alla spartizione delle forniture, gare centralizzate "finte" perché divise in lotti geografici, irregolare esecuzione dei contratti, ecc.....)**

IL RUOLO DEL PROVVEDITORE (RUP) E QUELLO DELL'ECONOMO (DE)

- Anche per le responsabilità che competono, dovrebbero “uscire dall’angolo”, rivendicare l’etica della categoria e assumere aziendalmente un ruolo proattivo nella tutela della regolarità degli acquisti (da *vigilati* a *vigilanti*).

- **LA fare POTREBBE FORNIRE UN QUALIFICATO CONTRIBUTO PROFESSIONALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLO SPECIFICO AMBITO DEGLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI IN SANITA'**

“SE LO PUOI SOGNARE, LO PUOI FARE”

Enzo Ferrari



GRAZIE PER L'ATTENZIONE