

Legalità appaltata

La denuncia di Sergio Santoro, presidente dell'Autorità garante per la vigilanza dei contratti pubblici, è come una mazzata: cinquecento milioni di euro di denaro pubblico spesi in deroga alle normali procedure previste dalle norme europee e nazionali sugli appalti pubblici. Mazzata tremenda, ma francamente non sorprendente, tenuto conto che le cifre si riferiscono all'aggiudicazione di lavori e forniture per Expo 2015. Il pericolo che sulle gigantesche opere effettuate, in corso e ancora da effettuare per l'occasione si addensassero gli appetiti di corruttori e corrotti era scontato. Non serviva la sfera di cristallo per prevedere che i professionisti della tangente si mettessero in moto per inquinare le procedure per l'assegnazione di appalti di tale dimensione. Serviva, invece, una rigorosa azione di controllo preventiva, concomitante e successiva a tutte le fasi di predisposizione e aggiudicazione degli appalti, nonché ai momenti di verifica della qualità delle opere compiute (e ancora, in molti casi da compiere o da concludere) per Expo. Come si sa, si è seguita la strada diametralmente opposta, permettendo che una serie cospicua di appalti e di altre forme di assegnazione di lavori e servizi potesse essere fatta in deroga alle normali procedure previste dal Codice degli appalti.

La circostanza che a spianare la strada alla corruzione sia stata proprio la legge, permettendo procedure abbreviate, è l'aspetto istituzionalmente più preoccupante. È lo Stato che deroga a se stesso, il pubblico potere che abdica al suo ruolo di garante dell'interesse generale. Il triste paradosso di un sistema di norme in materia di appalti pubblici – costruito per dare massima garanzia di inattaccabilità – che si dimostra altamente permeabile all'aggiramento e all'imbroglio in base alle leggi stesse.

Una legalità che fa harakiri, che si offre inerme alle incursioni del malaffare. Una legalità illegale, appaltata a una cupola di affaristi, di politici corrotti e di funzionari infedeli. I fatti, nelle loro cruda essenzialità, lo dimostrano. La premiata ditta Frigerio/Greganti & soci ha potuto imbastire e gestire colossali affari con i soldi dei contribuenti, valendosi delle falle della legge. Già questo aspetto dovrebbe indurre a riflettere sulle conseguenze – presenti e future – di questa eclissi della legalità sostanziale, rispetto alla quale la legalità formale assume le vesti spettrali di un carnefice legale.

L'orizzonte di riferimento di queste storie di normale illegalità è assai vasto e di non facile decifrazione. Ciò non toglie che occorra comunque basarsi su criteri di ordine generale e di solidità certa, che permettano di interpretare le singole vicende al di là degli aspetti contingenti. Il principio di legalità – scriveva anni orsono Lorenza Carlassarre – resta uno dei fondamenti delle odierne democrazie; esso, infatti, costituisce pur sempre – nell'ambito dei diversi livelli normativi, definiti dalla legislazione europea, nazionale, regionale – un precetto di natura istituzionale. È evidente come, in questo quadro, gli aspetti amministrativi assumano un valore essenziale per imprimere un verso, piuttosto che un altro, alle scelte politiche. Con tutta evidenza, le deroghe concesse per i lavori dell'Expo sono state, al netto delle implicazioni penali (poi clamorosamente venute a galla), assolutamente improvvide. Rispetto alle dimensioni degli appalti sarebbe stata necessaria la massima vigilanza preventiva. Tenere il più stretto ancoraggio alle norme procedurali in grado di salvaguardare il più possibile la trasparenza e la congruenza nelle aggiudicazioni. Al riguardo, l'obiezione (sovente utilizzata) del "tempo" – come giustificazione di

procedure abbreviate e non in linea con i criteri di salvaguardia della legittimità dell'agire pubblico – è del tutto fuorviante. In primo luogo perché legittima l'idea che le amministrazioni pubbliche non siano mai in grado di operare in tempi adeguati. Invece di aggirare le modalità ordinarie, era indispensabile impegnare le amministrazioni interessate alla massima celerità, senza che venissero meno i meccanismi di garanzia. Non è impossibile farlo, ma si preferisce la scorciatoia della procedura “d'eccezione”, la deroga. Tutte modalità che aprono falle nel sistema e, nel contempo, delegittimano le istituzioni, perpetuando l'idea della loro incapacità a operare in modo tempestivo.

Implicita e quasi pleonastica la domanda: non sarebbe stato saggio – proprio perché si riteneva altamente probabile l'insidia della corruzione, della infiltrazione del malaffare – provvedere ex ante con misure ad hoc? Ma non già con misure tese ad allentare i controlli, bensì, all'opposto, con provvedimenti mirati a renderli più stringenti, efficaci, tempestivi, cogenti. Le strade percorribili erano almeno due: rafforzare temporaneamente i ranghi dell'Autorità sulla vigilanza per i contratti pubblici mediante la istituzione di un'apposita *task force*, alla quale rimettere il compito esclusivo di occuparsi di Expo 2015; istituire un'Autorità anticorruzione.

Le due soluzioni, peraltro, non si elidono totalmente. La prima era quella più adatta a mettere al riparo gli appalti per l'esposizione milanese, ma andava adottata per tempo e con strumenti adeguati. La nascita di un organismo chiamato a prevenire e combattere la corruzione nelle pubbliche amministrazioni prescinde dall'Expo (nel senso che va oltre di esso). Quindi, ben venga l'istituzione dell'Autorità se essa riuscirà ad essere un elemento trainante nel lungo e difficile percorso del contenimento dei fenomeni di malamministrazione.

Da un punto di vista ordinamentale lascia, peraltro, lievemente perplessi la scelta di far nascere l'Autorità nazionale anticorruzione sulle ceneri della Civit, alla quale la legge affidava compiti affatto diversi. Tale scelta può soltanto produrre impacci e ritardi nel passaggio da un compito all'altro. Impacci e ritardi organizzativi che il Commissario Raffaele Cantone dovrà affrontare e risolvere per conferire all'Anac la spinta necessaria per ottenere i risultati attesi.

Stefano Sepe