

La legge anticorruzione e le pubblicazioni in materia di contratti

di Luigi Oliveri

Nella ricerca della trasparenza totale, è indubbio che il legislatore non si sia avveduto della spinta fortemente impressa alla burocrazia, già nascente dall'articolo 18 del d.l. 83/2012, convertito in legge 134/2012.

Il legislatore, evidentemente, non era contento dell'impresa di aver reso complicatissimo ed inestricabile il sistema delle pubblicazioni dei provvedimenti riguardanti, in particolare gli atti di spesa, i contratti ed i contributi. Così che con l'articolo 1, comma 32, è ritornato in gran parte sulla questione, anche se con specifica attenzione ai contratti relativi ad appalti, forniture e servizi.

Per effetto dell'articolo 18 della legge 134/2012, nonostante la vigenza delle molteplici altre norme che regolano le tantissime pubblicazioni che già le amministrazioni sono chiamate a garantire, occorre attivare un sistema software che renda pubblici i dati del seguente tracciato record.

1	Nome o Ragione sociale
2	Cognome
3	Codice Fiscale /P. Iva
4	Tipo di rapporto: contratto, contributo
5	Importo previsto da impegno di spesa definitivo - link a determina
6	Norma o titolo a base dell'assegnazione
7	Settore
8	Servizio
9	U.O.
10	Dirigente
11	Responsabile del procedimento
12	Modalità utilizzata per individuare il beneficiario - link a determina
13	Link al progetto
14	Link al curriculum
15	Link al contratto
16	Link al capitolato

Poteva bastare? No. L'Italia è il Paese nel quale fino alla metà degli anni '90 del precedente secolo non importava assolutamente nulla della privacy ma, poi, ha avviato una regolamentazione eufemisticamente definibile parossistica.

Nonostante esista il solito diluvio di norme che impongono modalità di pubblicità ad ogni piè sospinto, si continua a battere sullo stesso tasto, anche a distanza di pochissimi giorni.

L'inevitabile conseguenza è che non si è ancora fatto a tempo ad interiorizzare l'ondata burocratica causata dall'articolo 18 della legge 134/2012, che il legislatore rilancia con la legge "anticorruzione", prevedendo un'altra fiumara di adempimenti finalizzati alla pubblicità. Si stabilisce, quindi, all'articolo 1, comma 32 che "le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che le pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione. L'Autorità individua con propria deliberazione le informazioni rilevanti e le relative modalità di trasmissione. Entro il 30 aprile di ciascun anno, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che

hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al presente comma in formato digitale standard aperto. Si applica l'articolo 6, comma 11, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163".

Una norma, dunque, che non si coordina col famigerato articolo 18 della legge 134/2012, ma vi si aggiunge ed incastra, ingigantendo il tracciato record delle pubblicazioni e degli adempimenti.

Mettendo in ordine i dati da rendere pubblici, occorre pubblicare:

- la struttura proponente;
- l'oggetto del bando;
- l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- l'aggiudicatario;
- l'importo di aggiudicazione;
- i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- l'importo delle somme liquidate.

Ogni elemento merita di essere analizzato autonomamente, per capire esattamente cosa è che chiede il legislatore.

Struttura proponente. Fino a prova contraria, l'articolo 4 della legge 241/1990 pone il principio della pubblicizzazione della struttura organizzativa responsabile del procedimento. Cioè della struttura che cura gli adempimenti, assumendosi l'onere di disporre le decisioni necessarie e di impegnare le spese e stipulare i contratti. La domanda, allora, è: cosa sarebbe la struttura "proponente"? Proponente cosa e a chi? Ancora una volta, nonostante il Governo sia composto da "tecnici", non si può non rilevare l'assoluta mancanza di tecnicismo nella stesura delle leggi. La struttura che interessa è quella "responsabile", che non propone, ma dispone.

Oggetto del bando. In questo caso, la norma è chiara. Ma sorge un dubbio: il legislatore è al corrente dell'esistenza e della vigenza del d.lgs 163/2006, cioè del codice dei contratti?

L'articolo 66 del codice è integralmente dedicato all'adempimento della pubblicità dei bandi, prescrivendo che: a) sia inviato in modalità telematica alla Commissione europea (se sopra soglia);

b) sia pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana serie speciale relativa ai contratti pubblici,

c) sia pubblicato sul «profilo di committente» della stazione appaltante, e, non oltre due giorni lavorativi dopo, sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, n. 20, e sul sito informatico presso l'Osservatorio, con l'indicazione degli estremi di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*;

d) sia pubblicato, dopo dodici giorni dalla trasmissione alla Commissione, ovvero dopo cinque giorni da detta trasmissione in caso di procedure urgenti di cui all'articolo 70, comma 11, per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due a maggiore diffusione locale nel luogo ove si eseguono i contratti. Oggettivamente, come pubblicizzazione del bando e come quantità di adempimenti non sembrava proprio poco.

Altrettanto oggettivamente, non pare affatto che l'ulteriore forma

di pubblicità escogitata dalla legge "anticorruzione" aggiunga nulla alla trasparenza già prevista abbondantemente da altre norme.

Avrebbe avuto tutto un senso maggiore se il legislatore avesse stabilito un sistema di riordino del "profilo di committente", disponendo che esso coincida con la tabella dati prevista dall'articolo 18 della legge 134/2012. Sarebbe stato troppo semplice...

Elenco degli operatori invitati a presentare offerte. A parte il fatto che le pubbliche amministrazioni appaltanti possono avvalersi della procedura aperta, nella quale non si invita proprio nessuno, in quanto le aziende presentano liberamente le proprie offerte (anche in questo caso la norma è atecnica: da intendere, probabilmente come elenco delle partecipanti alla procedura), anche in questo caso la normativa vigente prevede già da tempo questo adempimento.

Si tratta dell'articolo 65 del codice dei contratti, che impone la pubblicazione dell'avviso sui risultati della procedura di affidamento, che contiene per altro molte

“ Avrebbe avuto tutto un senso maggiore se il legislatore avesse stabilito un sistema di riordino del "profilo di committente", disponendo che esso coincidesse con la tabella dati prevista dall'articolo 18 della legge 134/2012. Sarebbe stato troppo semplice... ”

più informazioni ⁽¹⁾ di quelle sommariamente previste dalla legge anticorruzione.

Aggiudicatario. Vale quanto rilevato nel precedente paragrafo.

Importo di aggiudicazione. Come sopra.

Tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura. Sono contenuti del bando di gara, che il legislatore ritiene, tuttavia, necessario ri-pubblicizzare in questo nuovo adempimento.

Concludere che si tratta in modo palmare di un modo solo burocratico di intendere la trasparenza e la lotta alla corruzione appare piuttosto inevitabile.

Non c'è peggior segnale dell'inefficienza di un sistema ordinamentale, di quando le leggi in modo confuso, arruffato ed alluvionale continuano a ripetere le stesse cose, sia pure in modo sempre simile, mai uguale, e tale da non consentire mai il coordinamento ed il riordino. Giustiniano è stato un grande legislatore non perché ha inteso innovare l'ordinamento, aggiungendo nuove norme, ma perché ha razionalizzato quello esistente, sfrondandolo.

Naturalmente, non manca, come ormai ogni norma che impone singoli e specifici adempimenti di dettaglio, la previsione secondo cui "La mancata o incompleta

pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31 costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ed è comunque valutata ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio". Tutte norme che spostano l'attenzione dai risultati dell'azione, al semplice rispetto dell'adempimento procedurale. E San Burocrate ringrazia per la devozione che gli riserva il legislatore.

Delega legislativa. Il comma 35 dell'articolo 1 della legge 190/2012 delega il Governo ad adottare (sempre con l'inghippo della previsione di assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il che rende le riforme di fatto difficili da rendere concrete), entro il poco credibile termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un quanto mai necessario decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. In effetti, non si può non sottolineare la situazione di frastagliamento, se non di vero e proprio caos, delle norme concernenti la pubblicazione delle varie disposizioni.

(1) 1. Nome e indirizzo dell'amministrazione aggiudicatrice.

2. Procedura di aggiudicazione prescelta; nel caso di procedura negoziata non preceduta da pubblicazione di un bando di gara, motivazione del ricorso a tale procedura.

3. Appalti pubblici di lavori: natura ed entità delle prestazioni, caratteristiche generali dell'opera.

Appalti pubblici di forniture: natura e quantità dei prodotti forniti, eventualmente, per fornitore; numero di riferimento della nomenclatura.

Appalti pubblici di servizi: categoria del servizio e sua descrizione; numero di riferimento della nomenclatura; quantità di servizi oggetto della commessa.

4. Data di aggiudicazione dell'appalto.

5. Criteri di aggiudicazione dell'appalto.

6. Numero di offerte ricevute.

7. Nome e indirizzo dell'aggiudicatario o degli aggiudicatari.

8. Prezzo o gamma di prezzi (minimo/massimo) pagati.

9. Valore dell'offerta (o delle offerte) cui è stato aggiudicato l'appalto o offerta massima e offerta minima prese in considerazione ai fini di tale aggiudicazione.

10. Se del caso, valore e parte del contratto che può essere subappaltato a terzi.

11. Data di pubblicazione del bando di gara in conformità alle specifiche tecniche di pubblicazione indicate nell'allegato X.

12. Data d'invio del presente avviso.

13. Nome ed indirizzo dell'organo competente per le procedure di ricorso e, se del caso, di mediazione.

Precisazioni quanto ai termini per l'introduzione di ricorsi o, se del caso, nome, indirizzo, numero di telefono e di fax, nonché indirizzo elettronico del servizio presso il quale si possono richiedere tali informazioni.

Un riordino, anche al solo scopo di rendere più semplici le operazioni di aggiornamento o impianto dei sistemi informatici e di pubblicazione web è essenziale.

Il decreto legislativo è chiamato alla modifica o all'integrazione delle disposizioni vigenti, o anche a prevedere nuove forme di pubblicità, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) *ricognizione e coordinamento delle disposizioni che prevedono obblighi di pubblicità a carico delle amministrazioni pubbliche.* Tale criterio indica al legislatore delegato il compito, assolutamente necessario, di coordinare la normativa vigente, renderla più semplice e lineare.

b) *previsione di forme di pubblicità sia in ordine all'uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative.* La spinta è di non limitarsi a rendere noto quanto le amministrazioni introitano e quanto spendono o come lo spendono, ma quali risultati ottengono dalla spesa.

In sostanza, intento del legislatore è quello di spiegare ai cittadini il perché della spesa, cioè quali benefici la comunità ottiene dall'azione svolta.

Ma, mancano sempre gli indicatori fondamentali di standard, per consentire un confronto tra enti diversi e possibilità di scelte alternative.

c) *precisazione degli obblighi di pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale. Le dichiarazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui alla lettera a) devono concernere almeno la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica.* Una delle pochissime disposizioni della prima parte della legge 190/2012 rivolte anche ai chi svolge funzioni politiche.

Il legislatore delegato è chiamato, in sostanza, ad imporre anche ai livelli di governo territoriali e locali una

serie di informazioni, che rendano evidente la situazione patrimoniale prima, durante e dopo l'esercizio del mandato, come a dimostrare che il patrimonio e la ricchezza di chi si dedica alla politica non si modifica in funzione dello svolgimento del mandato politico.

d) *ampliamento delle ipotesi di pubblicità, mediante pubblicazione nei siti web istituzionali, di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sia con riferimento a quelli che comportano funzioni di amministrazione e gestione, sia con riferimento agli incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione.* Il

legislatore vuole che i cittadini siano informati anche di una serie di informazioni concernenti la dirigenza. Intanto, il curriculum e quanto percepiscono come retribuzione è già obbligatorio pubblicarli, ai sensi dell'articolo 11, comma 8, lettere f) e g), del d.lgs. 150/2011.

Il legislatore delegato, probabilmente, è chiamato anche in questo caso a razionalizzare e coordinare le norme in merito e forse ad ampliare il livello delle

informazioni ai risultati ottenuti, alla carriera e ad ogni altro riferimento utile per permettere ai cittadini di rendersi conto delle competenze e delle capacità di chi è chiamato a collaborare con la politica ed a gestire funzioni e servizi.

e) *definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati.* Si tratta di una prescrizione finalizzata a definire le regole tecniche necessarie a garantire la qualità e puntualità delle pubblicazioni.

f) *obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni di cui al presente comma anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti. Per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.* Questo

Il legislatore delegato è chiamato, ad imporre anche ai livelli di governo territoriali e locali una serie di informazioni, che rendano evidente la situazione patrimoniale prima, durante e dopo l'esercizio del mandato

criterio si ricollega al precedente. La trasparenza totale non sarebbe pienamente raggiunta se le pubblicazioni dei dati non fossero agevolmente reperibili, riproducibili ed elaborabili o se, in ogni caso, occorressero sistemi "chiusi" o "proprietary". La trasparenza è "totale" proprio perché facilmente accessibile.

g) individuazione, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente, della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria. È un criterio di coordinamento normativo, largamente opportuno, perché la fissazione di termini e strumenti di pubblicazione è estremamente dispersiva.

h) individuazione, anche mediante revisione e integrazione della disciplina vigente, delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione. Anche in questo caso, si tratta di una disposizione di coordinamento

normativo. Il decreto legislativo potrebbe rivelarsi una sorta di testo unico della trasparenza.

Il comma 36 dell'articolo 1, precisa che le disposizioni che confluiranno nel futuro decreto legislativo "integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione". Dunque, le amministrazioni locali e le regioni saranno vincolate al rispetto delle disposizioni della legge delegata, non potendo, nell'esercizio della propria potestà normativa e regolamentare, derogarvi.