

AVIGLIANA 10-11 OTTOBRE 2013
ILLUMINIAMO LA SALUTE
Laboratorio per la promozione della legalità
Nel sistema sanitario e sociale



Meccanismi di trasparenza negli appalti
Ivan Cicconi

INQUADRAMENTO DEI TEMI



- **LEGALITÀ E CORRUZIONE NELLA PRODUZIONE POST FORDISTA E NELLO STATO POST KEYNESIANO.**
- **I PROCESSI DI PRIVATIZZAZIONE NEI CONTRATTI PUBBLICI.**
- **DOMANDA DI SALUTE E OFFERTA DI SANITÀ: LA PREVENZIONE E LA CURA NEI MODELLI DI PROJECT FINANCING NELLA SANITÀ.**
- **IL DEBITO ED IL DEFICIT: ILLEGALITÀ E PROSPETTIVE NELLA SANITÀ PUBBLICA.**

SPORTELLO UNICO E PROFILO COMMITTENTE

- Il <<**profilo di committente**>> è il sito informatico di una stazione appaltante, su cui sono pubblicati gli atti e le informazioni previsti dal presente codice, (..) >>. (Art.3, comma 35)
- Le stazioni appaltanti possono istituire un ufficio, denominato <<**sportello dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture**>>, con il compito di: **a)** fornire informazioni relative alle norme vigenti nel luogo esecuzione del contratto, (..) norme che devono essere rispettate nella esecuzione del contratto; **b)** fornire ai candidati il(..) >>. (Art. 9, comma 1 e seguenti).

Trasparenza e Pubblicità negli Appalti – Vademecum ITACA sui nuovi obblighi e il loro impatto sull'affidamento dei contratti pubblici

TRACCIABILITA' E TRASPARENZA: UNA NORMA TOTALMENTE DISATTESA

■ <<.... È fatto obbligo all'appaltatore di comunicare alla stazione appaltante, per tutti i subcontratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del subcontraente, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati>>.

(Art.118, comma 11, ultimo periodo)

IL SUBAPPALTO NELL'ART. 118 DEL CODICE DEI CONTRATTI

Comma 11: <<...è considerato subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le **forniture con posa in opera e i noli a caldo**, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50% dell'importo del contratto da affidare>>.

CERTIFICAZIONE ANTIMAFIA NEI CONTRATTI PUBBLICI



LE CAVE E I BORSELLINO

Lucca Sicula, 24.4.1992: assassinio di Paolo Borsellino, imprenditore.

Palermo, 19.7.1992: assassinio di Paolo Borsellino, giudice.

Lucca Sicula 17.12.1992: assassinio di Giuseppe Borsellino, imprenditore.

I Borsellino imprenditori hanno avuto il torto di lavorare nel settore delle attività estrattive. Le cave, per la produzione di materiali inerti e le forniture di calcestruzzo, sono infatti quelle più legate al territorio ed il loro controllo consente alle Mafie di imporre la loro presenza in tutti i cantieri pubblici e privati.

LA SPECIALIZZAZIONE DELLE MAFIE

Dalla relazione conclusiva (1990) della Commissione di indagine del parlamento, cosiddetta commissione Scalfaro, sulla ricostruzione post-terremoto della Campania: <<I settori privilegiati di presenza camorristica, sono oltre alle Forniture di Cemento e Calcestruzzo, le demolizioni, gli Scavi, i Movimenti Terra, le Cave >>.

Attività che si traducono in contratti di FORNITURA e di NOLO.

GLOBALIZZAZIONE E ILLEGALITÀ

- Le filiere della globalizzazione sono alimentate da un processo di **frantumazione** delle passate organizzazioni e da un contestuale processo di **concentrazione** del potere economico e finanziario:
- > Crisi della produzione fondata sulla grande impresa Fordista (impresa LEAN, downsiring, outsourcing, ecc.) con la frantumazione delle unità produttive ed il ricorso a contratti atipici (clandestini, fittizi, impropri, occultati, parassitari, ecc.);
- > Crisi dello Stato Keynesiano e spinta alla esternalizzazione e/o privatizzazione della gestione dei servizi, lavori e forniture con contratti atipici (global-service, project-financing, general-contractor, ecc.).

L' IMPRESA POST-FORDISTA

- La produzione Fordista fondava la sua organizzazione sulla **CONCENTRAZIONE** dei cicli di lavorazione e la totale **SUBORDINAZIONE** delle attività lavorative con contratti di dipendenza a tempo indeterminato (organizzazione fondata sul Taylorismo).
- La produzione Post-fordista si fonda sulla **FRANTUMAZIONE** e la esternalizzazione di attività e cicli di lavorazione affidati con contratti di **APPALTO** a subfornitori autonomi (organizzazione fondata sui sistemi qualità ISO 9000).

APPALTO E GLOBALIZZAZIONE

- **Appalto (e subappalto):** *<<...contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro"*(art. 1655 del c.c.).
- **L'appaltatore (o subappaltatore) nella organizzazione dei fattori della produzione è "autonomo" (gestione a proprio rischio).**
- **L'appaltatore (o subappaltatore) è vincolato solo per il "tempo determinato" per la fornitura della prestazione.**

MINIERA D'ORO nella Sierra Pelada in Brasile



Serra Pelada garimpo. The largest South American gold rush. Bernadelli (1983)

L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO NELLA MINIERA NELL' 800



**80.000
GARIMPEIROS
AL LAVORO
NEL 1988**

DA OPERAI AD APPALTATORI/CONCESSIONARI



APPALTI PUBBLICI ATIPICI E CRISI FINANZIARIA

Ai rischi connessi con i nuovi modelli di produzione si aggiungono quelli derivanti dall'uso di nuovi istituti contrattuali che si giustappongono a norme di contrasto della corruzione e della mafia concepite per istituti contrattuali tradizionali.

Tali rischi appaiono ancora più preoccupanti alla luce della attuale crisi economico-finanziaria che potrebbe favorire in modo straordinario proprio quei soggetti che oltre a disporre di denaro a costo zero hanno l'esigenza di riciclare capitali di provenienza illecita.

CONTRATTI PUBBLICI TIPICI

- “Gli **APPALTI** pubblici sono contratti a titolo oneroso, (..) aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi”.
- “La **CONCESSIONE** è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico, ad eccezione del fatto che **il corrispettivo della prestazione consiste unicamente nel diritto di gestire l’opera o il servizio o in tale diritto accompagnato da un prezzo**”.

CARATTERI FONDAMENTALI DEI CONTRATTI **di Appalto e di Concessione**

La prestazione:

esecuzione / gestione

Il corrispettivo:

prezzo / diritto di gestire

Il rischio:

di impresa / di mercato

I CONTRATTI PUBBLICI ATIPICI

- ✦ **Il contratto di appalto.**
- ✦ **Appalti atipici:** il contraente generale, lo sponsor, il cosiddetto global service.
- ✦ **Il contratto di concessione:** la concessione ad iniziativa pubblica.
- ✦ **Concessioni atipiche:** la concessione ad iniziativa privata (cosiddetto project financing), il leasing immobiliare, il contraente generale, il contratto di disponibilità.
- ✦ **Il Partenariato societario:** le società nei servizi pubblici, le società cosiddette "In House", le società regolate dalla legge Bersani (art. 13 legge 248/2006).

IL CONTRATTO DI AFFIDAMENTO A CONTRAENTE GENERALE

**“La concessione...
presenta le stesse
caratteristiche
dell'appalto, ad
eccezione del fatto che
la controprestazione dei
lavori **consiste
unicamente nel diritto
di gestire l'opera o in
tale diritto
accompagnato da un
prezzo”**.**

(Direttiva 18/UE/2004)

**“..il contraente
generale è distinto
dal concessionario
di opere pubbliche
per l'esclusione
della gestione
dell'opera
eseguita.”**

**(Legge Obbiettivo n. 443/01,
art.1, comma 2/f)**

IL MODELLO TAV E I DEBITI FUTURI

- ✦ **LO STATO:** affida la Concessione ad una società di diritto privato con capitale tutto pubblico.
- ✦ **IL CONCESSIONARIO** (Spa pubblica, Tav spa, Quadrilatero spa, Stretto di Messina spa, Patrimonio spa, Dike Aedifica spa): affida tutte le funzioni del committente al Contraente Generale.
- ✦ **IL CONTRAENTE GENERALE:** svolge le funzioni di progettista ed esecutore, ma non di gestore.
- ✦ **IL RISCHIO FINANZIARIO:** rimane in capo al Concessionario (Spa pubblica) che dovrà garantire al mercato finanziario la restituzione dei prestiti con gli utili derivanti dalla gestione del servizio.

TRUFFA AI DANNI DELL'EUROPA E DELLO STATO

- ✪ **Proprio su questa architettura Eurostat si è espressa in modo esplicito imponendo all'Italia di rimuovere la "truffa" ai danni dell'Unione europea.**
- ✪ **Con la legge finanziaria per il 2007 (comma 966) l'Italia ha ottemperato: 12.950 milioni di euro di debiti (Ventiseimila miliardi di vecchie lire), accumulati dal 1994 al 2005 da Tav spa e da Infrastrutture spa, tenuti fuori dai conti pubblici, sono diventati DEBITO PUBBLICO A TUTTI GLI EFFETTI.**
- ✪ **La "truffa" ai danni dello Stato però rimane: debito era e debito resta.**

OPERE GRANDI E NUOVE: PERCHÈ?

- **SCOMPONIBILI IN MOLTE LAVORAZIONI:** ORGANIZZAZIONE PIRAMIDALE CON UNA ENORME RAGNATELA DI APPALTI E SUBAPPALTI GOVERNATI DAL RAGNO AL VERTICE.
- **INDIFFERENTI RISPETTO AL CONTESTO:** INTERESSI E CONTESTI AMBIENTALI SUBORDINATI AGLI INTERESSI DEL RAGNO AL VERTICE DELLA PIRAMIDE VIRTUALE.
- **NON INCIDONO SUL DEFICIT:** COSTRUITE A DEBITO CON FINANZIAMENTI PRIVATI GARANTITI DAL PUBBLICO.
- **MOTIVATE E DIMENSIONATE SUL PRESENTE:** SEPARATE DAL PASSATO E INDIFFERENTI RISPETTO AL FUTURO.

P.F. NELLA SANITÀ (finlombarda)

Nel periodo 2003-2012 il ricorso alla finanza di progetto nel settore sanitario è stato caratterizzato da una progressiva crescita sia nel numero di progetti attivati che nell'ammontare complessivo degli investimenti. Rispetto al 2003, infatti, il numero dei progetti ha subito un incremento del 103% (+39 progetti) e l'importo degli stessi ha registrato un incremento del 128% (+ 3.458 milioni di euro).

Nell'ultimo anno (2011-2012) si registra un incremento nel numero dei progetti (pari a 3), dovuto al saldo positivo tra progetti abbandonati (6) e nuovi progetti censiti (9).

Nel valore degli investimenti vi è stata una variazione positiva di 1.012 milioni di euro che ne ha determinato una crescita del +20%, tale incremento è dovuto principalmente al saldo positivo tra valore dei progetti abbandonati e valore dei progetti censiti (949,9 milioni di euro) e per la restante parte, pari a 62,16 milioni di euro, alla variazione intervenuta nell'importo dei progetti già presenti nello stock.

IL PROJECT FINANCING IN ITALIA

- ✚ **Nasce (?) con l'inserimento nella legge quadro sui lavori pubblici (l.109/94) degli artt. 37bis e seg., con la cosiddetta "merloni ter" (l.415/98).**
- ✚ **Peculiarità in ambito europeo della procedura ad iniziativa privata (procedura art.153- Finanza di progetto, dlgs 163/2006).**
- ✚ **Ruolo/responsabilità della Amministrazione aggiudicatrice (procedura art. 144) e ruolo/interesse del Promotore (art.153) nella gestione del contratto di concessione (art.143) alla luce della **nuova definizione** della Concessione data con la legge 166/2002.**

UN ESEMPIO: ASL NUORO/ I lavori

- **Oggetto: Ristrutturazione e completamento dei Presidi Ospedalieri San Francesco e C.Zonchello di Nuoro, San Camillo di Sorgono e dei presidi sanitari distrettuali di Macomer e Sinicola.**
- **Procedura art.153**
- **Valore dell'investimento € 43.018.584**
- **Contributo pubblico € 8.258.899**
- **Canone di disponibilità € 4.250.000 che ASL paga per 27 anni e 4 mesi per un tot. di € 116.168.000 per ammortizzare un investimento privato di € 34.759.685.**

ASL NUORO/ I Servizi non sanitari

- **Servizi generali ad Housing; Manutenzioni ordinarie e gestione edifici; Servizio Energia; Gestione reti informatiche e telefoniche; Ingegneria clinica; Servizio pulizia; Ristorazione degenti e dipendenti; Raccolta e smaltimento rifiuti; Servizio portierato; Servizio CUP; Assistenza domiciliare integrata.**
- **Canoni pagati da ASL per ciascuno dei servizi con rate bimestrali per un totale annuo di € 24.319.194. Per un totale per la durata della concessione di 660 M€ (min) a 960 M€ (max).**
- **Servizi commerciali (parcheggi, bar, edicole, etc.).**

SENTENZA TAR SARDEGNA

9 FEBBRAIO 2011

<<Il contratto di concessione in esame si deve qualificare come *contratto nullo* per la illiceità della causa ai sensi dell'art. 1344 del c.c. (Contratto in frode alla legge). L'operazione negoziale ed economica conclusa si caratterizza per costituire uno strumento con il quale si elude l'applicazione delle norme e dei principi che disciplinano la concessione di lavori pubblici, facendo conseguire alle parti un risultato precluso dall'ordinamento.....

SENTENZA TAR SARDEGNA

9 FEBBRAIO 2011

..... E ciò attraverso la previsione di una remunerazione degli investimenti privati concessionari posta interamente a carico dell'amministrazione aggiudicatrice, senza che si verifichi quella traslazione in capo ai privati del rischio economico e gestionale collegato allo svolgimento di servizi erogati attraverso le opere pubbliche realizzate, in modo tale che il rientro e l'adeguata remunerazione dei capitali investiti siano assicurati dalla redditività dell'iniziativa economica intrapresa>>.

RICADUTE



ILLUMINIAMO LA SALUTE?

Sulle relazioni imprenditoriali

Sulle relazioni sociali

Sulla spending review

Sulla domanda sanitaria

PFI IN INGHILTERRA OGGI

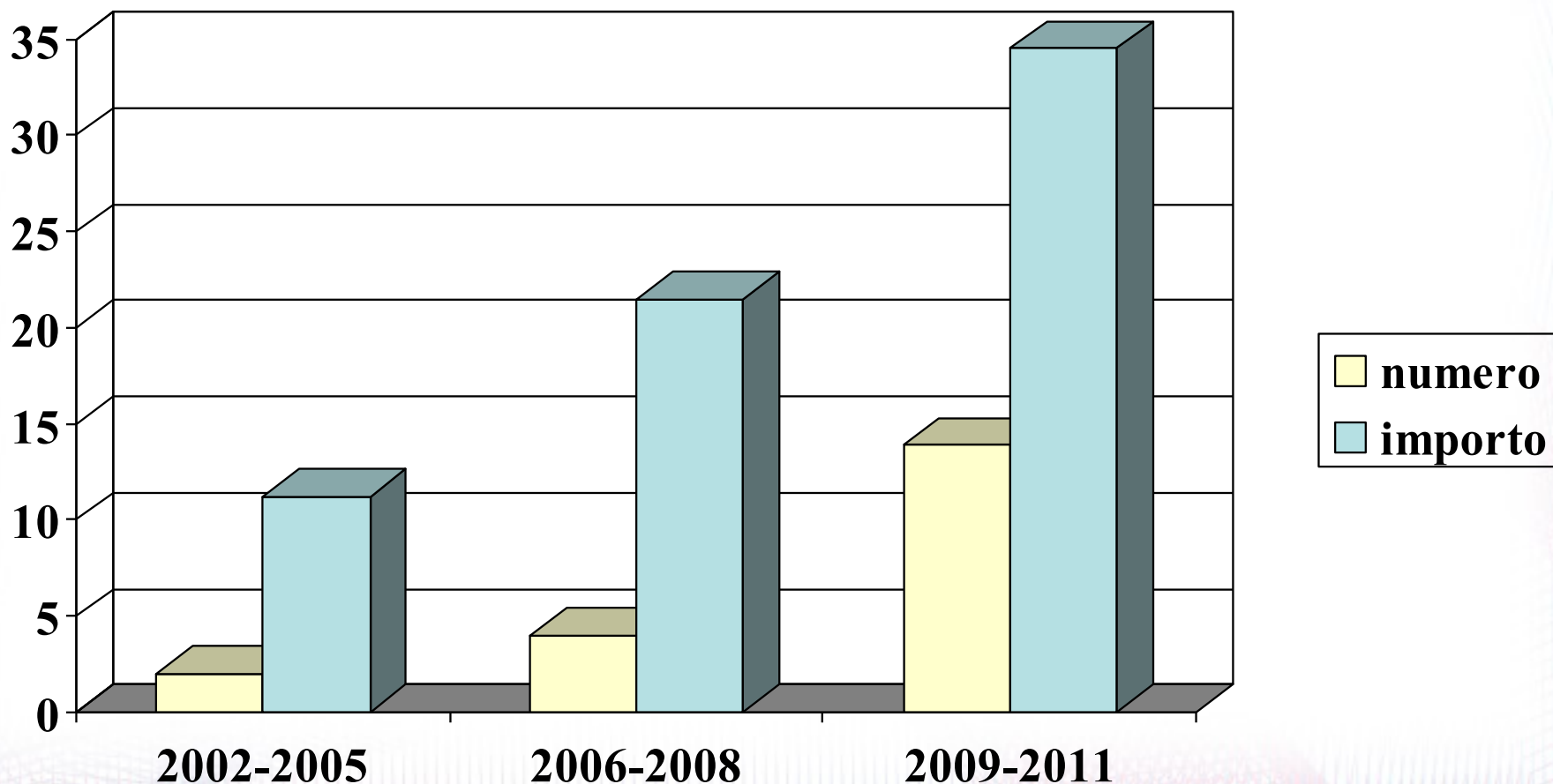
(dal Financial Times)

- **George Osborne, Head of Exchequer (Capo del Ministero delle Finanze): *"The Private Finance Initiative is TOTALLY DISCREDITED. A causa di un coinvolgimento del privato i cui profitti appaiono non solo sproporzionati, ma sono protetti dalla spending review"*. (2010)**
- **"Nel 2011 il Governo è intervenuto per salvare 31 Trust (Aziende sanitarie) con 415 milioni di sterline per fare fronte al pagamento dei canoni del Ppp. Il dipartimento della salute ha attivato all'inizio del 2012 un fondo di stabilità per erogare fino a 1,5 miliardi di sterline in 25 anni per ogni Trust in difficoltà". (2012)**

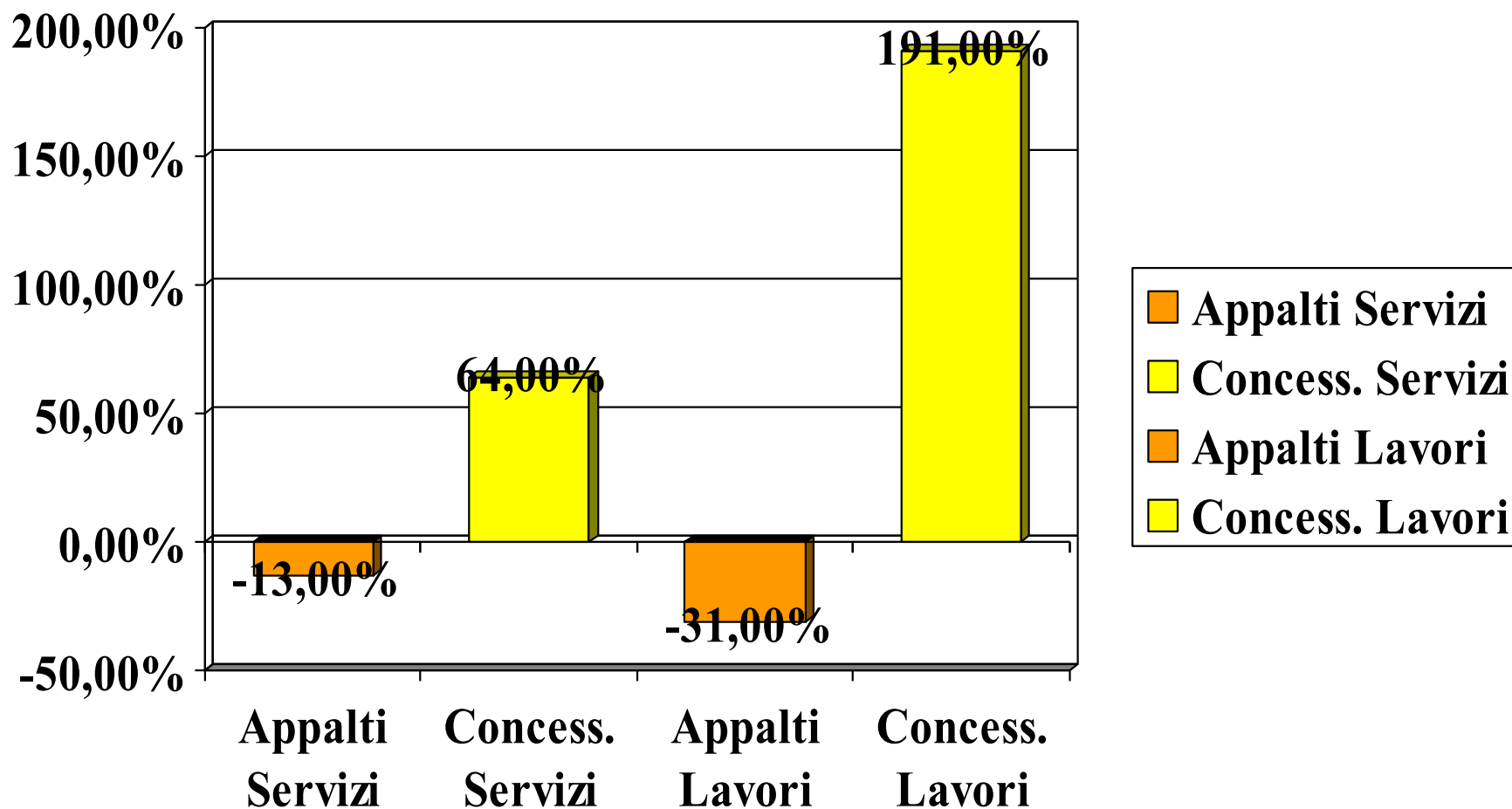
MENO APPALTI (MENO DEFICIT) PIÙ CONCESSIONI (PIÙ DEBITO)

PERCENTUALE DI PPP SU OOPP 2002-2011

(Fonte: Infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e ANCE, realizzato dal CRESME)



VARIAZIONE IMPORTO BANDI DI GARA 2011 SU 2010



TANGENTOPOLI OVVERO LA CORRUZIONE SOLIDA

- Era un sistema pilotato dalla cupola dei partiti (pubblico) e dalla cupola delle imprese (privato) e venne colpito con la contestazione del reato di **corruzione**.
- Venne definito sistema della triangolazione: il terzo protagonista era il tecnico infedele che consentiva di fare aumentare il prezzo dell'appalto e alimentare le tangenti scambiate dietro le quinte.
- I reati collegati che potevano essere contestati erano: il **falso in bilancio** e **l'abuso d'ufficio**.

POST-TANGENTOPOLI OVVERO LA CORRUZIONE LIQUIDA

- ☛ **Tutto come prima? No, Il sistema è cambiato radicalmente grazie alla privatizzazione delle relazioni contrattuali e la esplosione di società di diritto privato nelle quali il reato di **corruzione** non è più contestabile.**
- **Il legislatore ha provveduto a depenalizzare quelli di **falso in bilancio** e di **abuso d'ufficio**.**
- **La Corruzione è diventata liquida con ruoli intercambiabili fra i mariuoli dello stato postkeynesiano ed i faccendieri delle imprese postfordiste.**