

## Molto rumore per nulla

di Guido Sirianni

Il disegno di legge in materia di prevenzione e repressione della corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione deliberato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2010 propone un "pacchetto" di interventi normativi almeno all'apparenza consistente, che comprende un piano nazionale anticorruzione, una serie di misure per la trasparenza negli appalti pubblici, un complesso di interventi di riforma del controllo degli enti locali, l'inasprimento delle pene per i reati di corruzione ed alcune disposizioni riguardanti l'incandidabilità.

L'annuncio di tale pacchetto non poteva che destare curiosità, visto che la politica contro la corruzione non è mai finora comparsa nei programmi del Governo, in cui viceversa figura una forte restrizione della possibilità di utilizzare nelle attività investigative della magistratura le intercettazioni telefoniche, che notoriamente costituiscono, in ogni paese, lo strumento più efficace di repressione dei fenomeni corruttivi.

Basta però un rapido esame dei contenuti per accorgersi che il ddl si risolve in un frettoloso assemblaggio di misure escogitate in modo estemporaneo, di qualche spezzone di proposta ripescato dalle scrivanie della Funzione Pubblica e di articolati estrapolati da altri disegni di legge.

Andando con ordine, la proposta di istituire un piano nazionale anticorruzione e di un Osservatorio sulla corruzione presso il Dipartimento della funzione pubblica (art. 1) corrisponde alla necessità di ricostituire organi e procedure della politica anticorruzione, colmando, in modo solo apparente, una carenza fermamente denunciata dal Rapporto ispettivo sul nostro Paese elaborato nell'autunno 2009 dal Gruppo europeo contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa. Si tratta cioè dell'adempimento ad un obbligo internazionale, contratto a seguito della ratifica della Convenzione sulla lotta alla corruzione del 1997. La soppressione del preesistente Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione, sebbene giustificata dalla infelice esperienza di tale organo, ha creato indubbiamente un vuoto che dovrebbe essere colmato, attraverso una complessiva riedificazione e riorganizzazione, aggiungiamo, necessariamente bipartisan, di quella che dovrebbe essere una seria politica contro la corruzione. Senonché, il disegno di legge delinea non già quella che dovrebbe essere l'ethic infrastructure anticorruptiva del nostro Paese, ma il suo fantasma: vi si prevedono infatti piani anticorruzione delle Amministrazioni, una Rete nazionale anticorruzione, un Osservatorio sulla corruzione, ma a tutti queste ponderose esigenze (che meriterebbero una ben maggiore articolazione) si dovrebbe provvedere "con le risorse finanziarie, organizzative e di personale disponibili a legislazione vigente" e senza che ne determinino "nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica". Ed è facile obiettare

che una politica contro la corruzione che non costa nulla non può che valere quello che costa.

Il pacchetto comprende, in secondo luogo, misure sulla trasparenza della attività amministrativa, sulle quale, in via di principio, non si può che concordare. Le perplessità emergono però dal fatto che il governo, solo pochi mesi fa, intervenuto in materia con la l. 69 del 2009 e con il “decreto Brunetta” ( l’art. 11 dl.150 /2009) .Sicchè delle due l’una: si tratta o di una supeflua (e dannosa) replica di quanto è stato già normato, o di una confessione del fatto che le norme appena approvate richiedono già, solo dopo pochi mesi, nuove integrazioni.

Relativamente alla delicata materia dei contratti pubblici (artt. 3,4,5), ogni misura che accresca il grado di trasparenza non può che essere ben accetta. Il ddl ripone però nella azione della Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture una aspettativa eccessiva, non giustificata né dalle risorse impiegate (nuovamente, il ddl esclude ogni nuova spesa) né dal fatto che il monitoraggio generale dei dati (che fa salvi i contratti stipulati in situazioni di emergenza, se non per gli “elementi essenziali” (art. 3 c.1)!), possa in se accrescere la resistenza ai fenomeni corruttivi. E’ ben noto, del resto, che collusioni e corruzioni allignano più che nelle procedure di evidenza pubblica, nella fase della confezione dei bandi.

Quanto alle proposte del ddl in materia di controlli degli enti locali (art. 6 e 7), lo sforzo inventivo degli estensori è stato praticamente nullo, visto che esse non fanno che riprodurre pedissequamente norme estrapolate dal ddl Calderoli relativo alla “Carta delle autonomie” (AC n. 3118, art.29 ss). Prima ancora di chiederci se ed in che misura i nuovi controlli possano efficacemente proteggere le amministrazioni locali da fenomeni corruttivi, dobbiamo però chiarire se abbia senso scorporare i controlli negli enti locali dal contesto ordinamentale in cui essi devono collocarsi. Se la Carta delle autonomie deve rappresentare lo statuto dell’autonomia locale, nella prospettiva del riformato Titolo V della Costituzione, è facile prevedere che nel momento in cui il ddl “anticorruzione” passasse all’esame parlamentare, le norme sui controlli dovrebbero essere stralciate. E dunque al ddl Calderoli tornerebbe ciò che dal ddl Calderoli è stato insensatamente scorporato!

L’esame delle proposte concernenti le incandidabilità (art. 8 e 9) non può che destare nel lettore un certo imbarazzo. Con un filo di ironia, potremmo dire che, se è ben vero che l’elettorato passivo costituisce un diritto fondamentale, meritevole di ogni riguardo, ci si poteva attendere qualcosa di più. Ebbene, il primo articolo in materia (art.8), esclude dalla possibilità di accedere a cariche elettive o incarichi negli enti locali “chi sia stato rimosso dalla carica di Presidente della Giunta regionale per aver compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge”. Quanto tale esclusione possa concorrere a contrastare i fenomeni corruttivi è difficile dire, visto che nel corso di tutta l’esperienza costituzionale non si è finora mai verificato un solo caso di rimozione dalla carica di presidente della giunta regionale a norma dell’art.

126 Cost., e che gli atti contrari alla Costituzione e le gravi violazioni di legge hanno comunque poco a che fare con la corruzione.

Il secondo articolo del ddl (art.9) allarga le fattispecie di incandidabilità previste dall'art. 58 TU.EL., includendovi le condanne per attentati contro l'integrità, l'indipendenza o l'unità dello stato, per associazione sovversiva, per associazione con finalità di terrorismo, per arruolamento e addestramento con finalità di terrorismo, per attentato con finalità di terrorismo, per attentato contro la Costituzione dello stato ed insurrezione armata. Chiaramente, nessun nesso esiste tra tali incandidabilità e la prevenzione della corruzione. Le uniche nuove fattispecie riferibili alla corruzione contenute nel ddl sono quelle conseguenti a condanna per turbata libertà degli incanti ed a condanna per delitti contro la p.a. commessi in circostanze aggravanti (atti particolarmente lesivi per la p.a. o commessi per conseguire indebitamente contributi, finanziamenti, erogazioni).

Infine, relativamente ai reati contro la p.a., il ddl (art. 10) si limita a operare ritocchi, accrescendo (tra in terzo e la metà) le pene edittali, ed introducendo la fattispecie della aggravante per atti particolarmente lesivi per la pubblica amministrazione. Il governo ha scelto, dunque, una strada facile e si sicuro effetto sulla opinione pubblica meno avveduta: per contrastare la corruzione, si inaspriscono le pene, quando è ben chiaro a tutti coloro che hanno esperienza del settore, che altre sono le soluzioni da cercare, come il rafforzamento della interdizione dai pubblici uffici, che andrebbe trasformata da sanzione accessoria a pena principale; l'introduzione di meccanismi premiali che incentivino la rottura del sodalizio tra corrotto e corruttore; una adeguata protezione dei dipendenti pubblici onesti che hanno il coraggio di denunciare i fatti corruttivi, dal rischio di subire ritorsioni; la introduzione, sul modello francese e spagnolo, del reato di scambio di influenza. In breve, le sanzioni penali non possono essere utilizzate come un manifesto propagandistico, ma nel loro giusto valore, nell'ambito di una politica complessiva contro la corruzione, nella consapevolezza che la repressione penale costituisce l'extrema ratio ed il segno del fallimento di tutti gli strumenti dissuasivi di carattere preventivo.

(Guido Sirianni)