

COME NON COMBATTERE LA CORRUZIONE

di Bernardo Giorgio Mattarella

16 aprile 2010

PiÃ¹ che con nuove leggi, la corruzione si combatte applicando la legge. Qualche nuova legge potrebbe servire: per esempio, sullo statuto giuridico dei parlamentari (astenersi invece dalle norme manifesto e dal progressivo inasprimento delle sanzioni). Ma, soprattutto, bisogna applicare le leggi che ci sono e rinunciare alla continua ricerca della deroga.

PiÃ¹ che con nuove leggi, la corruzione si combatte applicando la legge. Qualche nuova legge potrebbe servire: per esempio, sullo statuto giuridico dei parlamentari (astenersi invece dalle norme manifesto e dal progressivo inasprimento delle sanzioni). Ma, soprattutto, bisogna applicare le leggi che ci sono e rinunciare alla continua ricerca della deroga. E, soprattutto, evitare di usare la legge per violare la legge.

Poche settimane fa, dinanzi alla Corte Suprema degli Stati Uniti, si Ã¨ svolta una discussione relativa alla legittimitÃ costituzionale della legge federale del 1988 che ha introdotto il reato di "honest services fraud", che consiste in una "macchinazione o artificio per privare qualcun altro del diritto intangibile a servizi onesti". La legge Ã¨ stata impugnata, tra l'altro, nell'ambito delle vicende giudiziarie collegate al caso Enron, oltre che nell'ambito di vicende inerenti a episodi di corruzione di pubblici funzionari. A giudicare dalle domande che i giudici hanno posto finora agli avvocati (le udienze dinanzi alla Corte suprema sono molto piÃ¹ vivaci di quelle della Corte costituzionale italiana), il destino della legge sembra segnato, a causa della sua vaghezza. Steven Breyer, progressista, ha osservato che 140 dei 150 milioni di lavoratori americani potrebbero essere accusati di questo reato; il presidente, John Roberts Jr., ha affermato che una legge penale, il cui significato non Ã¨ chiaro, Ã¨ semplicemente illegittima. Antonin Scalia, conservatore, ha ironizzato sul fatto che, in base a questa legge, chi si dÃ malato per non andare in ufficio commette un reato federale (meglio non fargli sapere che, in Italia, la legge Brunetta ha appena introdotto il reato di falsa attestazione dello stato di malattia del dipendente pubblico).

La legge americana costituisce un ottimo esempio di come non va fatta la lotta alla corruzione: con proclami presto dimenticati e previsioni talmente vaghe da essere arbitrarie o talmente severe da essere inapplicabili. Purtroppo quella delle dichiarazioni roboanti, a uso di elettori superficiali, e quella della severitÃ inutile, se non controproducente, costituiscono tentazioni ricorrenti di tutti i legislatori, e in particolare di quello italiano. Il quale, a fronte di un problema che genera un certo allarme sociale, ritiene spesso di poterlo risolvere con una legge (o anche solo con la presentazione di un disegno di legge). Legge che spesso contiene previsioni inapplicabili o talmente severe che nessuno ha il coraggio o la voglia di applicarle (si pensi alla disciplina dell'immigrazione). Oppure contiene discipline applicabili, che perÃ² nessuno si preoccupa di far applicare.

La prima cosa da dire, anche se non Ã¨ molto originale, Ã¨ che i problemi, per lo piÃ¹, non si risolvono con le leggi. Spesso basta applicare quelle esistenti. La seconda, altrettanto ovvia, Ã¨ che, fatta comunque una legge, bisogna preoccuparsi della sua applicazione. La terza, forse un po' meno banale, Ã¨ che con le leggi di riforma Ã¨ meglio non esagerare, perchÃ© le pubbliche amministrazioni, che poi devono applicarle, devono avere il tempo di apprenderne il contenuto e di metabolizzarle. La quarta, che Ã¨ la piÃ¹ importante, Ã¨ che la lotta alla corruzione si fa piÃ¹ con la buona amministrazione che con le leggi.

Non che, per la prevenzione della corruzione, non servano nuove leggi. Per esempio, sullo statuto giuridico dei parlamentari: i quali si preoccupano di prevedere l'incandidabilitÃ per gli amministratori locali condannati per determinati reati, ma non per se stessi; sono soggetti a una disciplina dell'ineleggibilitÃ e dell'incompatibilitÃ che risale agli anni Cinquanta; non sono soggetti, in questa materia, ad alcun giudice, ma solo a indulgenti giunte parlamentari; sono gli unici funzionari pubblici italiani per i quali non esiste una disciplina del conflitto di interessi; e sono soggetti a forme di trasparenza degli interessi finanziari molto piÃ¹ blande di quelle previste nella maggior parte dei paesi occidentali. Un Parlamento, che si preoccupasse di piÃ¹ della correttezza dei comportamenti dei propri membri, sarebbe forse piÃ¹ credibile quando legifera in materia

di corruzione.

Ma la prevenzione della corruzione passa, piú che per l'adozione di nuove leggi, per l'applicazione di quelle vigenti. Anche perch   inutile migliorare le leggi, se poi si moltiplicano le eccezioni. Eventi programmati da tempo vengono gestiti secondo le regole dell'emergenza. La quantit   di appalti pubblici aggiudicati con trattativa privata aumenta in modo esponenziale. Enti pubblici vengono commissariati, magari solo per rimuovere amministratori sgraditi. Commissari straordinari vengono nominati, per evitare passaggi procedurali. Sindaci abusano del potere di ordinanza, per dettare discipline stabili con procedure semplificate. Norme virtuose vengono approvate, ma la loro applicazione    rinviata. La legge viene continuamente utilizzata per evitare di rispettare la legge: una legge ne sospende un'altra, per autorizzare un'operazione che non sarebbe consentita, per approvare una convenzione che non supererebbe i controlli amministrativi, per annullare una gara gi   svolta, per prendere una decisione che, se presa con atto amministrativo, sarebbe illegittima.

Il mese scorso il Governo ha approvato un disegno di legge contenente disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalit   nella pubblica amministrazione. Si tratta di un coacervo di disposizioni eterogenee, assemblate frettolosamente. Alcune mirano solo all'effetto annuncio, altre inaspriscono inutilmente le pene per alcuni reati. Alcune, come quelle in materia di trasparenza, vanno nella direzione giusta. Ma la prevenzione della corruzione    un'altra cosa: per quella, servono innanzitutto costanza nell'applicazione della legge e seriet   nella gestione amministrativa quotidiana.