

L'Anti-Corruption Report della Commissione europea, ovvero la distanza della Luna

di Fabio Di Cristina
17 febbraio 2014

L'allegato alla relazione della Commissione sulla lotta alla corruzione del 3 febbraio scorso descrive progressi (e regressi) dell'Italia, illustrando come l'orbita dei "satelliti" che ruotano attorno alla corruzione nel nostro Paese, anzich  allontanarsi in base alle leggi di gravitazione,   rimasta ferma negli anni. Qualche passo in avanti, molti i nodi da sciogliere.

In base alle leggi di Keplero un satellite che acquista velocit  vede la propria orbita allungarsi e finisce per allontanarsi dal pianeta. Da questo assunto deriva, ad esempio, l'aumento progressivo di distanza tra Terra e Luna per effetto della forza che le maree esercitano sul nostro satellite (tema evocativo, con una nota eco letteraria: I. Calvino, *La distanza della luna*, in *Il Caff *, n. 4, 1964, pp. 3-14, successivamente pubblicato nell'antologia *Le cosmicomiche*, Torino, Einaudi, 1965).

Se si volesse considerare che attorno alla corruzione tradizionale, il ricevere per s  o per altri denaro o utilit  , ruotano tanti satelliti quanti sono quelli richiamati dalla Commissione europea nella sua prima relazione, allora questi, per effetto di quelle leggi, un giorno smetteranno di influenzarla. Al contrario, come l'allegato alla relazione suggerisce, le leggi di Keplero sono valide per molti Stati (la corruzione c'  ma la situazione migliora) e non per l'Italia: i satelliti della corruzione continuano a orbitarvi attorno e la tendenza all'allontanamento pare debole.

La Commissione richiama subito alcuni dati, assunti ormai come dogmatici, per svelare la pervasivit  del fenomeno: i sondaggi d'opinione (cittadini e imprese, nella quasi totalit  , sono direttamente colpiti dal fenomeno) e il costo della corruzione in percentuale rispetto al prodotto interno lordo (sulla correttezza della stima, il Dipartimento della funzione pubblica dubitava gi  qualche anno fa: Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *Relazione al Parlamento sullo stato dell'amministrazione pubblica 2010-2011, 2012*, p. 130).

Sono cinque i principali satelliti che non si allontanano dal pianeta della corruzione: il perduto regime di integrit  delle cariche elettive e di governo, cui si aggiunge la tendenza parlamentare ad adottare leggi ritagliate su chi le propone o sui suoi sodali e ad intervenire blandamente sul conflitto di interessi; il claudicante quadro regolatorio del finanziamento pubblico e privato dei partiti; i dannosi lassismi in tema di prescrizione processuale; il debole sistema di controlli amministrativi a livello centrale e locale (argomento noto. M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979, p. 27); la scarsa trasparenza degli appalti pubblici, specialmente in settori strategici. A questi si sommano i timidi tentativi di disciplinare la corruzione tra privati, specie quella transnazionale. Neanche troppo velato qui vi   un riferimento alle vicende Eni e Finmeccanica.

Nulla di nuovo, dunque (molto   contenuto nel rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia*. Per una politica di prevenzione, 29 gennaio 2012). Non   forse vero che il Comitato Cassese, nel 1996 (Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, 23 ottobre 1996), aveva individuato tra i possibili rimedi alla corruzione la disciplina del finanziamento della politica, la separazione di ruoli tra politici e amministratori, il potenziamento dei controlli ispettivi e interni alle societ  pubbliche, la regolazione delle lobbies? Abbiamo bisogno della relazione della Commissione per ricordarci di proposte che tra poco avranno vent'anni?

La Commissione ci rinfresca comunque la memoria.

In Italia   di casa il dibattito sul cosiddetto "cos uso politico della giustizia" e sui possibili rimedi alla supposta ibridazione tra poteri dello Stato. Tra questi, tutti fortemente osteggiati dalla Commissione, rientrano il progetto di legge sulla prescrizione breve (la "ex Cirielli"), il cosiddetto "lodo Alfano" e la legge sul legittimo impedimento, dichiarate incostituzionali nel 2009 e nel 2011, e il decreto legislativo n. 61 del 2002 che ha ammorbidito le sanzioni penali per il reato di falso in bilancio. Da qui l'idea, forse banale, che chi propone le leggi non dovrebbe esserne il principale beneficiario e che anche l'attivit  legislativa possa corrompersi. La Commissione bacchetta l'Italia anche sul tema del finanziamento dei partiti, richiamando le carenze e le omissioni gi  segnalate qualche anno fa dal Group of States against Corruption (Group of States against Corruption, *Third Evaluation Round - Evaluation Report on Italy: Transparency on Party Funding*, 20-23 March 2012, pp. 30-31). La regolazione del finanziamento privato   certamente una di quelle carenze ma, come la stessa Commissione ricorda,   quella del finanziamento pubblico la pi  rilevante, visto che copre, in alcuni casi, l'80% delle risorse di cui un partito dispone. Il sistema dei controlli sui bilanci dei partiti   formalistico, le forme di audit interne assenti, le sanzioni non sufficientemente dissuasive. Il decreto-legge n. 149 del 2013 che prevede l'abolizione graduale del finanziamento pubblico ai partiti, la disciplina della

contribuzione volontaria e forme obbligatorie di democrazia interna" un primo passo per la fuga dal "ceca party". Del tutto inutile, del resto, se non convertito entro febbraio. Che sia un'occasione da non perdere? La Commissione ci rammenta, poi, che la lentezza dei processi, sommata alle regole e ai metodi di calcolo della prescrizione, nonché alla scarsa flessibilità in tema di sospensione o interruzione della stessa, finisce per avvilire l'accertamento dei casi di corruzione e la credibilità del sistema repressivo. La Commissione richiama uno studio di Transparency International che fissa ad oltre l'11% e ad oltre il 10% i processi penali estinti per scadenza dei termini di prescrizione nel 2007 e 2008, contro una media europea dieci volte inferiore (Transparency International, Conto alla rovescia verso l'impunità. Termini di prescrizione per i reati di corruzione in Italia e nell'Unione Europea, novembre 2010). E' impensabile metter mano in breve tempo al sistema-giustizia italiano per garantire tempi più giusti. Non bisogna però credere che la prescrizione sia un rimedio organizzativo all'inefficienza e al sovraccarico. Più facile che un reato odioso come la corruzione presciva, sarà diffusa la percezione della sua impunità. I reati poco puniti, di solito, sono quelli che si accompagnano ad una certa (odiosa) disinvoltura. Nel caso della corruzione, essi impongono un costo sociale elevato che la prescrizione facile non aiuta a recuperare.

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 suggerisce ad ogni Stato aderente di predisporre organi per la prevenzione della corruzione. In Italia si sono succeduti l'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto e la corruzione (2003-2008), il Servizio anticorruzione e trasparenza incardinato presso la Presidenza del Consiglio (2008-2009), l'ex Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, dal 2013 Autorità nazionale anticorruzione. Visto questo avvicendamento che sa di necrologio, la Commissione afferma che l'Autorità interpreta le proprie funzioni in modo piuttosto ristretto, limitandosi a svolgere un ruolo più reattivo che proattivo. Eserciterebbe prevalenti funzioni di verifica formale di documenti e non avrebbe credibili poteri sanzionatori, né a livello centrale, né a livello locale. Poi, la Commissione intravede il rischio che la pianificazione dei rischi di corruzione negli uffici pubblici, tema forte della legge anticorruzione (Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), possa tramutarsi nel mero ossequio a formule rituali, a vaghi "statements of purpose", senza alcun valore prescrittivo. Il rischio è concreto. Si scorge, oltre a questo, un equivoco di fondo: se davvero serve un organo centrale anticorruzione, allora gli deve essere affidato uno spazio di credibile autonomia. Deve poter esercitare poteri ispettivi ed eventualmente sanzionatori, altrimenti è meglio facilitare il compito dell'autorità giudiziaria, senza vie di mezzo.

Il refrain sul conflitto di interessi è una costante della relazione. Per la verità, nelle primissime pagine dell'allegato sull'Italia, si ricorda che "l'indipendenza e l'assetto proprietario dei media" in regime sostanzialmente monopolistico e che la nostra stampa, secondo Freedom House, è solo "parzialmente libera" (salvo affermare che la sua capacità di denuncia di fatti di corruzione è decisamente elevata). Una legge sul conflitto esiste (la Frattini del 2004). Completano il quadro i decreti legislativi dell'anno scorso su pubblicità e diffusione di informazioni nelle pubbliche amministrazioni (n. 33) ed inconfirmità e incompatibilità di incarichi (n. 39). Pochi si ricordano che l'astensione dalle decisioni in conflitto di interessi è un principio generale dell'ordinamento che non ha bisogno di altisonanti declaratorie. La scarsa presa del principio, per altro, è un fatto di etica pubblica che ha poco a che vedere con le leggi.

La relazione chiude con appalti e corruzione privata. Sulla seconda la Commissione ci ricorda che l'Italia non ha recepito una decisione quadro del Consiglio del 2003 (568/GAI) che definisce la corruzione attiva e passiva nel settore privato, l'istigazione e il favoreggiamento, le sanzioni e la responsabilità per le persone giuridiche. La legge anticorruzione avrebbe dovuto prendere quella decisione come modello ma è troppo timida (limitato l'ambito di applicazione, molli le sanzioni). Sui primi le critiche sono numerose e serrate, anche perché l'illecita gestione delle commesse pubbliche intacca il mercato unico più delle leggi ad personam. Tra le principali, che favoriscono l'esplosione dei costi e l'infiltrazione criminale, l'abbondante ricorso alle procedure negoziate senza la pubblicazione del bando, i capitolati su misura, la pratica delle offerte concordate, l'assenza di penetranti poteri ispettivi. Il punto è per altro un altro. Sia che si voglia azzerare la discrezionalità delle amministrazioni, sia che si voglia rendere il mercato più fluido, sia che si vogliono introdurre pesanti controlli, un modo chiaro e semplice per capire quale organo spende quanto per opere o forniture è essenziale per potenziare forme di controllo diffuse ed innalzare il costo della corruzione. Negli Stati Uniti ci hanno già provato con successo (Tra le iniziative pilota Open Book Texas e Texas Transparency: "Where the money goes").

In altri Paesi, appunto, pare vada meglio. La Commissione, nei capitoli country-specific della relazione, cita il Bribery Act britannico come esempio di ottima legislazione per prevenire e reprimere la corruzione, così come l'istituzione della National Anti-Corruption Police Unit svedese come uno strumento efficace per l'enforcement. Non va dimenticato, per altro, che in parallelo troviamo Regno Unito e Svezia ai primi posti dell'Indice sulla competitività 2012 (Europa 2020) e del Doing Business Rank della Banca mondiale (2013). Non è così per l'Italia, il cui sistema economico è tradizionalmente meno aperto e crea posizioni di rendita

pluriennale.

Illudersi che affari e politica siano due mondi di specchiate virt 1   forse da ingenui. Lo   anche credere che nuove leggi possano d'incanto immettere integrit  nell'esercizio delle funzioni pubbliche e scardinare le regole della corruzione, ormai codificate (A. Vannucci, Vecchia e nuova corruzione italiana, in nelmerito.com, 26 marzo 2010). L'applicazione senza deroghe delle tante e spesso misconosciute leggi che abbiamo potrebbe essere un buon viatico (B.G. Mattarella, Come non combattere la corruzione, in nelmerito.com, 16 aprile 2010). Sullo sfondo, ripensare il rapporto tra Stato e mercato e le modalit  con cui chi decide o dirige viene selezionato, alla base di ogni buona norma di comportamento, metterebbe quella giusta distanza tra noi e la Luna.