



Diritto e Persona

Pubblica Amministrazione, Sanità e Diritti Civili

Blog a cura di Ernesto Mancini - avvocato

www.dirittoepersona.it - ernesto.mancini@hotmail.it

LE LEGGI ANTICORRUZIONE: DALL'AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE AL POPULISMO PENALE. CHI HA FATTO COSA CONTRO LA CORRUZIONE E CON QUALI EFFETTI SULLO STATO DI DIRITTO.

Brevi osservazioni sulla normativa anticorruzione, dalla legge quadro 190/2012 (Monti-Severino) ai decreti del Governo Renzi, fino alla recente legge n. 3/2019 (Di Maio-Salvini) detta “spazzacorrotti”. Dalle norme sulla trasparenza, l’accesso civico e l’accesso generalizzato fino alle norme come merce di scambio per il consenso elettorale.



La maggioranza parlamentare del Governo Conti/Lega/M5S usa indicare la legge c.d. “spazzacorrotti” (legge n. 3 del 9 gennaio 2019) come la “vera ed unica legge anticorruzione” ed anche come “una legge che si aspettava da trent’anni”. Insomma, una “normativa finalmente capace di

contrastare la dilagante corruzione nell’intero paese”.

Si tratta di dichiarazioni arcinote perché ripetute più volte da esponenti governativi, specie nei talk show televisivi, sicché molte persone da un po’ di tempo sentono questo ritornello e, in mancanza di seri ed informati contraddittori - i talk show soffrono spesso di questa situazione - sono inevitabilmente portate a crederci.

Dal canto loro, anche le precedenti maggioranze politiche hanno legiferato in tema di anticorruzione rivendicando, ma forse con meno enfasi, l’efficacia dei propri interventi su questa piaga sociale.

Ma come stanno davvero le cose e quali sono i caratteri delle normative entrate in vigore nel corso di questi anni?

Di seguito proponiamo un raffronto fra la legge c.d. “spazzacorrotti” e la precedente normativa seguendo un percorso che va dalla legge-quadro anticorruzione n. 190 del 6 novembre 2012 (Governo Monti) alla normativa del periodo 2013/2018 (Governi

Letta, Renzi, Gentiloni) fino alla più recente normativa “spazzacorrotti” del gennaio 2019 (Governo Salvini-Di Maio).

Il nostro intento è quello di verificare chi ha fatto cosa in termini di anticorruzione e con quali effetti sullo Stato di Diritto.

1) Normativa Monti- Severino – anni 2012 -2013 - (legge 190/2012, decreti legislativi 235/2012, 33 e 39/2013 – DPR 62/2013,)



1.1.) La trasparenza e l'accesso civico

Nella normativa anticorruzione del periodo 2012-2013 viene dato ampio spazio alla strategia della trasparenza intesa come controllo sociale sull'attività della Pubblica

Amministrazione e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (legge 190/2012 e D.lgs. 33/2013). Per tale fine viene introdotto il c.d. “accesso civico” agli atti e ai dati della P.A. prevedendo che gli enti pubblici inseriscano sul proprio portale web la Sezione Amministrazione Trasparente.

In questa Sezione si devono inserire obbligatoriamente dati ed informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività dell'ente pubblico. Per la prima volta il sito della singola Amministrazione non è una vetrina/promozione della propria attività perché tra le informazioni obbligatorie ve ne possono essere alcune anche controproducenti o non favorevoli all'immagine dell'Amministrazione stessa. Per esempio, in sanità, sono obbligatorie, fra le altre, le informazioni sulle liste di attesa per le cure, dalle quali possa evincersi la funzionalità o meno di ciascuna azienda sanitaria e la violazione del diritto alla salute per i casi di ritardi abnormi. Inoltre, per tutti gli enti ed organismi pubblici (centrali, regionali, locali, parastatali, ecc.) vanno pubblicati sul Web i curricula e gli interessi economici e professionali dei politici che li amministrano (sindaci, assessori, consiglieri, ecc.) dai quali possano evincersi eventuali incompatibilità, inadeguatezze curriculari o conflitti di interesse. Vanno anche pubblicati i bilanci con spiegazione intellegibile e agevolata dei dati per comprendere l'andamento dell'ente in termini economico-finanziari; va pubblicato il patrimonio immobiliare con i relativi rapporti di locazione per prevenire i casi di affittopoli; vanno date notizie di dettaglio per le consulenze, gli appalti pubblici, le concessioni, le autorizzazioni, i finanziamenti, cioè settori particolarmente esposti alla corruzione; vanno pubblicati i testi degli atti deliberativi ed ogni altra informazione che riguarda l'ente.

Si tratta di dati ed informazioni accessibili da parte di qualsiasi cittadino *on line* senza alcun bisogno di istanza di accesso o posizione legittimante.

Con questa normativa viene implementata di molto la trasparenza della Pubblica amministrazione, già a suo tempo introdotta dalla legge 241/90, considerandola quale strumento efficace contro la corruzione. Va precisato che tale normativa non riguarda solo i reati corruttivi ma anche, più in generale, ogni illegalità e perciò anche i casi in cui l'assenza di reato non fa venire meno la c.d. illegittimità amministrativa degli atti e dei comportamenti pubblici che sono comunque da prevenire e, se accertati, da sanzionare in sede amministrativa, disciplinare, erariale.

1.2.) il responsabile anticorruzione, il piano anticorruzione e l'A.N.A.C.

Oltre alle nuove regole sulla trasparenza, in questo stesso periodo (2012-2013) si dispone che in ogni ente venga nominato, nell'ambito dei dirigenti, un responsabile anticorruzione e per la trasparenza con funzioni di controllo ma anche di proposta per un piano triennale anticorruzione che riguardi specificamente l'ente (formazione, controlli, verifiche, pubblicazioni, amministrazione trasparente, ecc. ecc.). Nei Comuni la funzione è affidata al Segretario Generale.

Viene inoltre istituita l'A.N.A.C. (Autorità Nazionale Anticorruzione) con poteri di controllo e di intervento su tutti gli enti della P.A. non solo sulla materia degli appalti pubblici, ma anche su ogni altra materia amministrativa esposta alla corruzione (gestione risorse umane, autorizzazioni, concorsi pubblici, ecc.). L'A.N.A.C. propone al Governo il Piano Nazionale anticorruzione per effetto del quale si ha per la prima volta un atto strategico di pianificazione nazionale e di linee guida contro la corruzione.

1.3.) Incandidabilità, incompatibilità, sospensione e decadenza dagli incarichi, codice di comportamento dei pubblici dipendenti

Con i decreti Severino (ancora anni 2012-2013) vengono infine approvati altri provvedimenti anticorruzione come quelli sulla incandidabilità a cariche politiche di soggetti condannati per reati contro la P.A., sulla incompatibilità, la decadenza o la sospensione dagli incarichi in caso di condanna. Viene inoltre approvato il nuovo codice di comportamento dei pubblici dipendenti che disciplina, fra l'altro, i conflitti di interesse, gli obblighi dei dirigenti di dichiarare e documentare eventuali situazioni ostative alla loro assoluta imparzialità (conflitto di interesse, incompatibilità, ecc.).

2) Normativa Renzi/Orlando. Anni 2014/2016 (decreto legge 90/2014, legge 69/2015, decreto legislativo 97/2016)

2.1.) Nuovi poteri all'A.N.A.C., nomina Cantone, riforma codice appalti pubblici

Con la legislazione di questo periodo (2014/2016) vengono ampliate di molto le competenze dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ed è nominato a capo della stessa il magistrato Cantone, noto per la sua assoluta integrità morale e capacità professionale. L'A.N.A.C., che è autorità amministrativa e non giudiziaria, aumenta i poteri di controllo ma anche di intervento soprattutto in materia di appalti della Pubblica Amministrazione. Viene riformato il codice degli appalti con il decreto legislativo 50/2016. Sono inoltre dettate nuove disposizioni in materia di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio.

2.2.) Traffico di influenze illecite e aumenti delle pene per i delitti contro la P.A

Altre nuove disposizioni vengono emanate in materia di delitti contro la Pubblica amministrazione aumentando, alcune volte in modo ingiustificato, le pene di tali reati e prevedendo nuove fattispecie penali quali il traffico di influenze illecite dai lineamenti piuttosto discutibili. Sul punto dell'aumento delle pene torneremo più avanti.

2.3.) ancora sulla trasparenza: l'accesso generalizzato o F.O.I.A. (freedom of information act).

In questa fase viene ulteriormente implementata la normativa sulla trasparenza introducendo accanto all'accesso civico, l'accesso generalizzato, detto anche F.O.I.A. (freedom of information act di derivazione U.S.A.) per il quale il cittadino può accedere a tutte le informazioni della Pubblica Amministrazione anche non pubblicate con l'esclusione solo di quelle che espressamente sono dichiarate segrete (es.: dati sensibili, ordine pubblico, segreti militari, ecc.). L'accesso, dunque, diventa la regola, la segretezza l'eccezione. Si tratta di norme di grande progresso civile contenute nel decreto legislativo 97/2016 che modifica ed integra il precedente decreto legislativo 33/2013)

3) Normativa Salvini Di Maio – Anni 2018-2019 (Legge spazzacorrotti n.3/2019).



La legge n. 3 del 9 gennaio 2019, espressione dell'attuale maggioranza parlamentare subentrata a quella precedente, introduce le seguenti novità normative.

a) inasprisce le pene accessorie per i reati contro la P.a. quali l'interdizione dei pubblici uffici e l'incapacità di contrattare con la P.A.; tali pene accessorie vengono rese perpetue in caso di condanna superiore a 2 anni di reclusione;

- b) subordina la concessione della sospensione condizionale della pena al pagamento della riparazione pecuniaria;
- c) aumenta le pene per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione;
- d) prevede l'assoluzione per colui che collabora con la giustizia a condizione che la confessione sia spontanea, intervenga prima che l'interessato abbia notizia di una indagine a suo carico comunque entro 4 mesi dalla commissione del reato;
- e) consente di accertare la responsabilità dell'imputato nonostante la prescrizione del reato al fine di provvedere alla confisca dei beni frutto dell'illecito;
- f) introduce l'agente di polizia sotto copertura, cioè un infiltrato nella P.A. che rende più agevole, secondo l'intenzione del legislatore, la prova del reato e l'arresto in flagranza;
- g) amplia l'uso delle intercettazioni fra presenti attraverso il ricorso al c.d. "trojan";
- f) modifica l'ordinamento penitenziario nel senso che alcuni reati contro la P.a. precludono l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, a meno di collaborazione con la giustizia;
- g) riforma l'istituto della prescrizione del reato modificando in senso sfavorevole all'imputato il giorno della decorrenza dei termini di prescrizione e introduce la sospensione della stessa dalla sentenza di primo grado fino alla sentenza definitiva;
- h) introduce nuove norme per i partiti politici sia in ordine ai contributi ricevuti sia in ordine alla presentazione della candidature.

4) Comparazione delle normative

Da quanto precede risulta chiaramente che la normativa anticorruzione si caratterizza per due tipologie di norme: norme di organizzazione e norme di maggiore repressione.

4.1. Le norme di organizzazione pubblica contro la corruzione

Le norme di "organizzazione" sono quelle che implementano la trasparenza (accesso civico, f.o.i.a., rendicontazione pubblica sull'uso delle risorse, ecc.) o che ridefiniscono, aumentandoli, i poteri dell'A.N.A.C., sia di controllo che di intervento.

Le norme sulla trasparenza si caratterizzano perché introducono nuovi e più virtuosi comportamenti nell'amministrazione, nuovi percorsi organizzativi, nuovi obblighi di informazione e di risposta su tutti i procedimenti e più agevoli modalità di contatto coi cittadini.

Si tratta di norme non facili da elaborare e non facili ad attuarsi perché richiedono cambi di mentalità, maggiori risorse e riorganizzazione di quelle esistenti, difficoltà di attuazione anche per quanto riguarda la condivisione o la resistenza interna alle innovazioni oppure tempi non brevi ma pur necessari per una applicazione completa.

Si tratta però di norme di sicura efficacia sul tema della legalità perché rendono comunque pubblico l'operato dell'Amministrazione anche quando è negativo. Si pensi, per citare fatti concreti, che la pubblicazione obbligatoria del patrimonio immobiliare del Comune di Roma ha reso evidenti gravissime disfunzioni del passato in quanto risultavano canoni immobiliari irrisori, mai aggiornati, contratti di locazione dimenticati, privilegi inammissibili e tuttavia occultati. Insomma, è lo scandalo "affittopoli" di recente memoria. Con conseguenze in termini, oltre che di illegittimità ed illiceità, anche di danno erariale per mancate entrate al Comune di decine e decine di milioni nel corso degli anni.

Grazie a questo tipo di norme tutto ciò non potrà più succedere perché il responsabile di qualsiasi ufficio patrimonio di qualsiasi ente saprà che la sua gestione è accessibile da chiunque direttamente dal web e si guarderà bene dal fare contratti incongrui o di favore o di non gestirli adeguatamente.

La trasparenza di che trattasi, definita con la legge anticorruzione 190/2012 e successivi decreti 33/2013 e 97/2016, consente inoltre il raffronto fra più enti per la medesima attività con conseguente emersione di fatti abnormi (organici sproporzionati rispetto alle medesime attività di altri enti, costi di gestione ingiustificati a parità di servizi, prezzi contrattuali incongrui a parità di forniture, ecc. ecc.). Consente inoltre, sempre attraverso il ricorso all'accesso civico, di avere conoscenza immediata dello stato giuridico e degli interessi patrimoniali della classe dirigente di qualsiasi amministrazione pubblica in quanto le relative informazioni sono oggetto di pubblicazione ed accesso libero via web.

E così oltre su tanti aspetti sui quali, per ragioni di brevità, non possiamo soffermarci. Tutto ciò, si badi bene, è effetto delle norme organizzative sulla trasparenza e non di norme repressive o penalistiche.

Per ciò che concerne l'attività dell'A.N.A.C., è notorio il grande apporto dato da tale Autorità alla prevenzione della corruzione e più in generale della illegalità. E' di questi giorni (22 maggio 2019) il riconoscimento all'Italia da parte delle Nazioni Unite che elogiano "... Il lavoro dell'Autorità sotto più aspetti, soprattutto per le buone prassi introdotte. Nello specifico, viene manifestato particolare apprezzamento per lo sviluppo di un modello di controllo sugli appalti pubblici economicamente rilevanti, così da impedire l'infiltrazione mafiosa e quella criminale" Il riferimento è agli "High

Level Principles” per l’integrità, la trasparenza e i controlli efficaci di grandi eventi e delle relative infrastrutture”, che già l’Ocse aveva definito una best practice internazionale”. (..dal sito A.N.A.C. 22.5.2019)

Si tratta di materia complessa, sconosciuta ai più, non urlata, che richiede lavoro umile e silenzioso, e tuttavia particolarmente efficace.

Peraltro “...Il Rapporto ONU non solo riconosce il lavoro svolto nel corso di questi anni, ma dimostra quanto sia importante un’azione di sistema per contrastare la corruzione, nella quale la repressione non può essere disgiunta dalla prevenzione. Una valutazione tanto favorevole, fra l’altro produce ricadute positive in termini di immagine e reputazione internazionale di cui può beneficiare tutto il Paese”. (...ancora dal sito A.N.A.C. 22.5.2019).

Finalmente, si intravede una riconsiderazione dell’Italia rispetto allo Stato ad alto grado di corruzione percepita.

4.2) Le nuove norme penali e processualpenalistiche di tipo repressivo e populistico.

Accanto alle norme anticorruzione di cui si è detto, che si caratterizzano soprattutto come norme di riorganizzazione della P.A., brillano, ma non certo perché pregevoli, le nuove norme penali e di diritto processuale penale che si caratterizzano, all’opposto, come norme quasi esclusivamente repressive, di maggiore e eccessiva afflittività per gli imputati nonché di dubbia legittimità costituzionale-.

Dopo le leggi Severino che introducono condivisibili principi di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità anche se in alcuni casi al limite della legittimità costituzionale (es.: sospensione dalle cariche dopo la condanna di primo grado pur non definitiva; retroattività di norme afflittive), e dopo gli aumenti seriali e perciò non condivisibili delle pene introdotte anche dal Governo Renzi (legge 69/2015) con lo scopo dichiarato (anche questo non condivisibile) a seguito di aumento anche dei minimi pena, di evitare che il condannato possa godere di benefici quali l’affidamento ai servizi sociali in luogo della detenzione, si giunge alla legge Salvini/Di Maio “spazzacorrotti” n. 3/2019.

Essa si caratterizza pressoché esclusivamente per quanto segue:

- preclusioni assolute (es.: incandidabilità permanente) che si aggiungono senza che ce ne sia necessità alla già esistente interdizione dai pubblici uffici.
- abolizione di istituti di garanzia come la prescrizione e introduzione dell’opposto principio del “fine processo mai”;

-sostanziale, ma a nostro avviso inammissibile, equiparazione della Pubblica amministrazione alla mafia. L'agente sotto copertura, infatti, era già previsto nella legislazione ma solo per le organizzazioni mafiose o di crimine organizzato;

-preclusione permanente ad esercitare nuovamente diritti civili e libertà politiche nonostante siano state pienamente espiate le pene comminate in sede di condanna;

- conseguente violazione di tutti i principi costituzionali in tema di rieducazione del condannato e di risocializzazione di chi ha scontato la pena.

Gli ostracismi sono permanenti, i processi penali, come si diceva, possono non finire mai con buona pace del principio costituzionale del giusto processo e della sua durata ragionevole, dei diritti e della dignità dell'imputato sia colpevole che innocente.

Già Il titolo gergale "spazzacorrotti", formidabile etichetta propagandistica della legge, è diffuso a piene mani dai promotori ed è significativo della connotazione populista e giustizialista, del relativo linguaggio sprezzante mai consono ad una norma di legge, nonché dell'intento palese di usare le nuove norme definite anticorruzione come merce di scambio per l'adulazione ed il consenso elettorale.

Non importa che ad essere spazzata non sia la spazzatura ma la persona, sia pure condannata, con buona pace di tutti i principi liberali relativi alla dignità umana maturati e conquistati nel corso dei secoli.

Si tratta inoltre di norme, a differenza delle norme di organizzazione degli anni precedenti, fin troppo semplici da elaborare (per l'aumento di una pena principale od accessoria basta un tratto di penna), immediate da applicare (non comportano alcuna difficoltà esecutiva), non necessitano di alcuna nuova organizzazione della P.A. e presentano un sicuro rendimento in termini di ritorno elettorale.

La maggiore repressione, inoltre, è molto più facile della prevenzione ma, a nostro avviso, di efficacia tutt'altro che dimostrata senza contare che le sanzioni, quando sono eccessive od ingiustificate diventano tiranniche (Cesare Beccaria – Dei Delitti e delle Pene, anno 1764).

Alle già forti restrizioni della legge Severino e del Governo Renzi si sono perciò aggiunte anche queste altre che sono intervenute arando un campo che era stato già arato. E siccome si doveva arare comunque e di più, si è arrivati a distruggere completamente il terreno che per molti anni a venire sarà caratterizzato dalla sua sterilità ed aridità in tema di diritti e garanzie di libertà. Con buona pace della nostra civiltà giuridica e dello Stato di Diritto che viene sempre più depredata dei principi del diritto penale c.d. "liberale".



5) Conclusioni

Mentre scriviamo (fine maggio 2019) sentiamo nuove urla di giustizialismo misto a populismo anche fuori dal tema dell'anticorruzione. Si propongono soluzioni barbare come la castrazione chimica o comunque illecite come il

sequestro della navi ONG che salvano i migranti in mare e la multa pesante per ogni naufrago salvato. E' recente il sequestro aggravato di persona (tale configurato dal Tribunale dei Ministri di Catania in data 7.12.2018) dei migranti della nave Diciotti o quel ritornello, connotato da cattiveria e razzismo, circa i porti chiusi. Sono recenti il primo e secondo decreto sicurezza che colpiscono persone deboli e tolgono loro anche quel minimo di protezione sociale che già a stento lo Stato cercava di assicurare tra mille difficoltà.

Dal canto loro anche le precedenti maggioranze hanno di che rimproverarsi per non avere saputo/voluto portare a termine opposti principi di progresso civile quali la riforma dell'ordinamento penitenziario, dopo anni di elaborazione naufragata colpevolmente per fine legislatura, e lo ius soli, anche solo in modalità temperata. Normative entrambe non certo redditizie sotto il profilo popolar-elettorale e perciò colpevolmente abbandonate (non se ne sente neppure parlare) con responsabilità non minori rispetto all'attuale maggioranza populista.

Spiace dirlo ma pare evidente che il nostro paese, da "culla del diritto" si stia attrezzando sempre più per essere "regno di giustizialismo ed inciviltà giuridica". Si può sperare solo nella Costituzione e in chi vorrà seriamente opporsi.

Avv. Ernesto Mancini – Foro di Verona

Maggio 2019

Nota di aggiornamento Maggio 2020

Successivamente, sempre nel primo governo Conti è stato sfiduciato dalla carica di Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione il Dr Raffaele Cantone magistrato noto per i suoi successi anticamorra e di grande competenza anticorruptiva. Anche col secondo Governo Monti, le cose non sono granchè cambiate, anzi vi sono stati ulteriori inasprimenti dell'ordinamento penale tra cui le norme sul "fine processo

mai” (definitiva abolizione della prescrizione dei reati salvo clausole irrilevanti) , i decreti sicurezza non abrogati, la perdurante non approvazione della riforma penitenziaria, e così oltre.

Si veda anche: <https://www.dirittoepersona.it/il-nuovo-corso-anticorruzione-e-le-dimissioni-di-cantone/>