

Funzione amministrativa e prevenzione dei fenomeni corruttivi

(legge n. 190/2012 e decreti attuativi)

Lunedì 8 aprile 2013 – Ore 15,30

Sala Polifunzionale di Palazzo Chigi. Roma, Via di Santa Maria in Via n. 37

**Intervento dell'Avvocato generale dello Stato,
Avv. Michele Giuseppe Dipace**

Mi limiterò ad alcuni spunti di prima lettura della legge n. 190 del 2012. Bisogna riconoscere che questa legge ha, come è stato recentemente osservato, l'indubbio merito di costituire la prima pietra per la costruzione della *governance* pubblica. I decreti attuativi che, mano a mano, vengono ad essere pubblicati naturalmente saranno i mattoni, oltre questa prima pietra della casa, della *governance* pubblica che ha sempre avuto molte insufficienze. La chiedevano da tempo sia l'ONU, sia l'OCSE, sia l'Unione europea, ma soprattutto la comunità internazionale ed europea economica che ha sempre ritenuto che la corruzione fosse un handicap per poter effettuare gli investimenti in Italia.

Come il Ministro Patroni Griffi, anche io non vorrei andare a stimare quanto costano per lo Stato italiano le risorse sottratte dalle attività corruttive, la Corte dei conti ha detto che sono circa 60 miliardi annui, ma data la grandezza della cifra, non saprei se siano delle cifre di costi attendibili. Ora più che mai vi è la consapevolezza che la corruzione, oltre che a violare le regole etiche della convivenza civile, costituisce un fattore negativo per la vita economica del Paese e per lo sviluppo economico sociale. La corruzione colpisce la fiducia dell'attività di mercato alterandone la concorrenza e soprattutto facendo lievitare i costi del prodotto del servizio in questione.

La legge n. 190/2012 combatte il fenomeno corruttivo innanzitutto sul fronte della prevenzione, con gli istituti del controllo preventivo all'interno della pubblica amministrazione e dopo con una serie di norme più articolate di reati e sanzioni penali per combattere il fenomeno corruttivo nel pubblico e nel privato. Queste ultime norme recentemente sono state criticate perché insufficienti, tanto è vero che già in Parlamento è stata depositata una proposta di legge dall'attuale Presidente del Senato, senatore Grasso, proprio sull'argomento, per cui cominciamo già ad avere le prime iniziative di modifiche della legge ancor prima che se ne sia verificata l'attuazione in concreto.

Qualche breve osservazione di prima impressione sulla disciplina della prevenzione del fenomeno corruttivo nel settore della pubblica amministrazione. Innanzitutto si deve premettere, questa è una mia ferma convinzione, che la legalità sta nell'agire rettamente eseguendo le regole predisposte dalle norme del nostro ordinamento giuridico e che la legalità è, prima di tutto, una condizione mentale dell'uomo ed un convinto valore dell'azione del funzionario pubblico.

La cultura della legalità ha bisogno di formazione e di regole delle procedure amministrative semplici, trasparenti e condivise.

L'aggravamento delle pene, che nella legge n. 190/2012 non è disposto ma che nel prossimo futuro sembra sentir dire che debba essere previsto, in materia di reati contro la P.A., non ha mai avuto una influenza positiva nella riduzione del fenomeno corruttivo. Ciò posto, come è noto, la corruzione trova ampio spazio nella attività discrezionale dei pubblici funzionari. Questo fenomeno è ora sotto gli occhi di tutti. Negli ultimi anni l'attività di corruzione si è qualificata come arricchimento personale di alcuni funzionari pubblici, mentre negli anni '90 era più che altro un fenomeno politico, cioè di finanziamento illecito dei partiti. Tale circostanza dimostra un evidente decadimento del costume sociale e in particolare della P.A. E' evidente che a livello della *governance* della P.A. è importante che per combattere la corruzione vi sia una buona regolamentazione, che deve essere soprattutto semplice e dia poco adito alla discrezionalità, oltre che ad aversi un efficace sistema di controllo. Naturalmente, per quello che ho detto, c'è il rischio che la rigidità delle norme, per evitare comportamenti discrezionali, può far conseguire lentezze ed inefficienze all'attività amministrativa, però, io credo che l'individuazione di regole semplici e chiare, in cui sia previsto una partecipazione continua del privato interessato nel procedimento, può certamente migliorare il funzionamento degli uffici nella loro attività istituzionale e restituire la fiducia del cittadino nella pubblica amministrazione e nei suoi funzionari. E' evidente che le lentezze e le inefficienze degli uffici amministrativi sono dovute, più che dalla farraginosità delle norme, spesso dalla volontà di alcuni funzionari ed hanno l'effetto di danneggiare gli utenti dando adito proprio ai fenomeni corruttivi. Per questo come ho detto, è necessario individuare regole e procedure semplici e condivise che possono migliorare il funzionamento della P.A. e, con riferimento al tema della corruzione, le norme debbono riguardare

soprattutto il campo degli acquisti di beni e servizi, della realizzazione delle opere e degli appalti, come tutti ormai sappiamo, nella sanità e ora, nuovo argomento, nelle procedure con cui si erogano i finanziamenti pubblici e i finanziamenti dell'Unione Europea in cui ultimamente vi è uno sviluppo anomalo del fenomeno corruttivo. Ovviamente la corruttela non riguarda soltanto l'attività contrattuale, purtroppo, ma talvolta anche la piccola attività amministrativa in un Paese in cui i termini di legge per l'esercizio di tali attività sono perlopiù disattesi. Qualche tempo fa circolava nella pubblica amministrazione, cinicamente, un detto che "l'attività amministrativa più pende, più rende"; un motto tragico che forse i più giovani non ricordano. Non dimentichiamo che noi giuristi abbiamo inventato la distinzione tra termine perentorio e termine dilatorio-ordinatorio che è una distinzione del tutto irragionevole poiché, in entrambi i casi, il tempo previsto dalla norma è un dato di fatto ugualmente trascorso. Non esiste in nessun altro Paese del mondo la distinzione tra termine perentorio e dilatorio perché i termini sono termini, e quando scadono l'attività prevista non dovrebbe essere possibile. Ciò per la certezza dei rapporti giuridici. Ecco perché c'è bisogno della semplificazione delle procedure pubbliche sugli appalti e sulle gare pubbliche oltre che per tutte le procedure di formazione degli atti amministrativi, procedure sia per la certezza dei tempi di durata che attraverso la dovuta pubblicità degli atti possa essere controllata dagli utenti al fine di ridurre la possibilità di commissione dell'illecito. Per questo la recente pubblicazione del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, che riordina la disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza, e che definisce l'accesso sociale e diffusione, da parte delle pubbliche amministrazioni, dell'attività amministrativa, non può che essere vista con favore anche se, al riguardo vorrei dire, che bisogna mettere dei limi-

ti e paletti perché noi vediamo che, molto spesso, l'accesso pubblico è solo per avere qualche informazione da dover sfruttare spesso e volentieri in modo illecito o per creare solamente contenzioso. Credo che sia un fatto essenziale, veramente da popolo civile, quello dell'accesso condizionato a tutta l'attività della pubblica amministrazione, purché disposto in modo corretto e ragionevole tenendo conto degli interessi della P.A. e del privato e delle finalità che l'azione amministrativa intende perseguire. Bisogna ancora evidenziare l'importanza della prevenzione della corruzione, che è tra le prime regole organiche della legge 190 e che deve essere rapportata al fatto, anche questo davanti agli occhi di tutti, che la repressione penale del fenomeno non ha portato a risultati concreti nella limitazione del fenomeno corruttivo. Non voglio trattare la materia del penale, perché non ne sono nemmeno competente, mi basti rilevare che i processi penali in Italia non hanno tempi brevi, spesso sono risolti con la prescrizione e soprattutto che, per i reati di corruzione, la pena detentiva è spesso solo quella della custodia preventiva per esigenze cautelari. Mi ricordo che, poche persone scontarono del tutto, nel 1992-93, la condanna definitiva per un reato di corruzione.

Per quanto ci riguarda, in relazione all'argomento di cui oggi stiamo parlando, bisogna considerare che la legge 190 in materia di prevenzione del delitto di corruzione prevede una serie di istituti molto innovativi per la pubblica amministrazione e cioè l'Autorità nazionale anticorruzione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della P.A., cioè la CIVIT, il responsabile della corruzione nell'amministrazione pubblica che dovrà formulare il Piano che deve individuare le aree a rischio di corruzione e provvedere ai relativi controlli sull'attuazione del Piano. Questo sarà uno degli argomenti e sarà una delle questioni che

più metteranno in crisi la pubblica amministrazione perché, con tutte le responsabilità che la legge prevede per questo funzionario, in particolare una specie di responsabilità oggettiva nei controlli, forse qualche volontario, non so qualche santo, l'amministrazione potrà trovarlo. Inoltre vi sono: la previsione, giustissima previsione, della rotazione periodica degli incarichi dirigenziali nell'ufficio in cui il rischio di corruzione è più elevato, l'istituzione, altrettanto giusta, di corsi di formazione alla legalità e un discutibile istituto, che il Ministro della funzione pubblica ora ha detto è previsto negli Stati anglosassoni, mi riferisco alla garanzia dell'anonimato a chi segnala un illecito della P.A.

Io ho il timore (ho fatto il Capo di Gabinetto per quasi 25 anni) che nei grandi Ministeri di spesa come, alla Istruzione, alle Infrastrutture, allo Sviluppo economico, dove le attività sono più suscettibili al fenomeno corruttivo, potrà succedere di tutto per le denunce da parte di soggetti che, garantiti dall'anonimato per la denuncia, potranno esser spinti da motivi di carriera e da altri motivi non certo di fedeltà alla propria istituzione.

Sono state anche previste alcune regole sul divieto degli arbitrati per i magistrati avvocati dello Stato nonché per i tempi del fuori ruolo degli stessi. Queste norme sono collocate in una sede legislativa del tutto anomala, non pertinente e a dire il vero incomprensibile e ci ha lasciato tutti, con una frase che ora si dice, basiti che queste regole così puntuali fossero contenute in una legge che riguardava la corruzione, quasi che fosse espressione di una riserva mentale offensiva per le citate categorie da parte del legislatore. Il problema che ora si porrà è quello dell'attuazione della legge di per sé complessa e con un sovente rinvio a provvedimenti attuativi, che peraltro stanno già vedendo la luce e soprattutto sperare che non subisca intoppi e modifi-

che in considerazione del fatto che già ora, alcune forze politiche l'hanno ritenuta insufficiente e degna di modifiche e integrazioni. Per quanto riguarda il mio Istituto, giusto per parlare di esperienze concrete, debbo notare che la normativa in esame pur riguardando tutte le amministrazioni, può trovare difficile applicazione all'attività dell'Avvocatura dello Stato, perché non è un istituzione, come credo anche le varie magistrature, che svolga attività sensibili e a rischio di corruzione; inoltre l'Avvocatura dello Stato non ha ruolo dirigenziale, per cui sarà difficile individuare il responsabile anticorruzione, in ragione del fatto che la legge impone che esso debba essere un dirigente. Per tale incarico stiamo cercando una soluzione accettabile giuridicamente ma mi preme concludere dicendo che alla legge in questione deve essere data una convinta attuazione, perché siamo veramente consapevoli che la normativa ha una elevata funzione di tutela della moralità e della imparzialità nella pubblica amministrazione, secondo i principi che ci derivano dalla Costituzione.