

RIFORME SUL BANCO DI PROVA

Marcello Clarich

Ordinario di Diritto amministrativo
presso la Sapienza Università di Roma
e **Giuliano Fonderico**

Avvocato e ricercatore di Diritto
amministrativo presso l'Università
«Luiss-Guido Carli» di Roma

IL TEMA DELLA SETTIMANA

Prima della pausa natalizia il Parlamento ha varato il disegno di legge anticorruzione, che ora attende la firma del Capo dello Stato e l'approdo in "Gazzetta Ufficiale". Per i professori Clarich e Fonderico ritornano le buone intenzioni e le contraddizioni in materia di lotta al malaffare, un cancro che condiziona la vita del Paese.

LA VERSIONE DIGITALE

In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo www.guidaaldiritto digitale.ilsole24ore.com

Corruzione, la "tela di Penelope" che mina il contrasto

La lotta alla corruzione è ormai da alcuni anni al centro dell'attenzione del legislatore. Anche il nuovo Governo ha messo in campo un disegno di legge ora approvato in via definitiva dal Parlamento.

La corruzione è un male che si annida in profondità nella società e nelle istituzioni italiane. Le statistiche internazionali vedono il nostro paese collocato sempre in posizioni arretrate. L'indice di percezione della corruzione pubblicato nel 2018 da Transparency International ci pone al settantaduesimo posto a livello mondiale. A parziale consolazione, va sottolineato che dopo la cosiddetta "legge Severino" (n. 190 del 2012) abbiamo scalato 12 posti nella graduatoria.

Ed è stata proprio quest'ultima legge a segnare una svolta, anche culturale, alla lotta alla corruzione, sebbene ora la nuova legge sembra invertire, almeno in parte, la tendenza.

La legge Severino, infatti, puntava, oltre che su misure di tipo repressivo/penalistico per colpire i responsabili dei reati collegati al fenomeno della corruzione, su misure di prevenzione di tipo amministrativo. Si pensi, ad esempio, ai piani anticorruzione dei quali si devono dotare tutte le pubbliche amministrazioni e alla nuova figura organizzativa del funzionario responsabile dell'anticorruzione chiamato a vigilare sull'attuazione dei piani, al regime puntiglioso delle incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi. La legge Severino puntava anche sulla trasparenza della pubblica amministrazione accrescendo gli obblighi di pubblicazione di molte informazioni (per esempio, in materia di contributi erogati e di contratti stipulati con le pubbliche amministrazioni) e ciò allo scopo di promuovere un controllo dal basso. Se gli uffici pubblici diventano, per riprendere una nota immagine di Filippo Turati, "case di vetro", diventa più rischioso mettere in opera atti corruttivi.

La nuova legge, pur lasciando intatto l'impianto della legge Severino, sembra privilegiare nuovamente misure di tipo repressivo e penalizzazioni *ex post*. La legge estende e aggrava le pene, anche accessorie, per i reati ricollegabili a fenomeni corruttivi. Aumentano i reati che comportano in via perpetua l'interdizione dai pubblici uffici e l'incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione, sanzioni che possono restare in vita anche nel caso della riabilitazione del condannato o dell'affidamento ai servizi sociali con esito positivo. Con l'obiettivo di favorire l'accertamento dei reati, la legge prevede la non

punibilità di chi denunci volontariamente gli illeciti, prima di avere notizia delle indagini, ed estende ai reati di corruzione la figura dell'agente provocatore. Anche in sede di esecuzione della pena, il riconoscimento dei benefici viene limitato a chi abbia avuto un ravvedimento operoso e collaborato nell'individuazione dei colpevoli. In definitiva, per molti versi la legge allinea la corruzione a fenomeni criminosi sin qui ritenuti assai più gravi, come le associazioni malavitose e il terrorismo.

La nuova legge, d'altro canto, rafforza gli obblighi di trasparenza in materia di contributi finanziari a partiti e movimenti politici e in ciò in linea con l'impostazione della legge Severino, che, come si è detto punta molto sulla pubblicazione di dati e informazioni.

**La nuova legge
rafforza gli obblighi
di trasparenza
sui contributi finanziari
ai partiti politici**

La legge, tra le altre cose, porta da 5.000 a 500 euro la soglia di rilevanza dei contributi per i quali scatta l'obbligo di rendere pubblici i soggetti erogatori. Vieta inoltre di ricevere contributi da soggetti esteri pubblici e, a certe condizioni, privati, o da persone che sono state private del diritto di voto. Essa equipara poi le fondazioni politiche ai partiti ai fini degli obblighi di trasparenza contabile e di pubblicità degli erogatori di contributi, e ne estende la nozione fino a includervi soggetti i cui organi siano anche solo parzialmente composti da ex titolari di cariche di governo o elettive. Per accrescere la trasparenza dei processi elettorali, la norma punta invece sull'obbligo di pubblicare i curricula e i certificati del casellario.

Nell'apparente rigore che informa la nuova legge non mancano le ombre. L'inasprimento del sistema penale non sempre si rivela un sistema efficace per scoraggiare i crimini e rischia comunque di appesantire la già ingolfata macchina della giustizia. Talune soluzioni peccano di eccesso di zelo e, con l'obiettivo di evitare le elusioni, finiscono per attrarre nella disciplina anche fenomeni che il più delle volte avrebbero meritato di starne fuori. Si pensi alla nuova nozione di fondazioni politiche, che potrebbe includere soggetti oggettivamente non accomunabili al sistema dei partiti.

La legge, a ogni modo, denota la volontà di intensificare la lotta alla corruzione, sicché risultano poco spiegabili e anzi smentiscono questa impostazione le nuove disposizioni in tema di semplificazione delle procedure per l'affidamento di contratti pubblici contenute nella legge di bilancio 2019 approvata *in extremis* prima di Capodanno (legge 30 dicembre 2018 n. 145). Va ricordato anzitutto che il governo ha manifestato più volte il proposito di varare una riforma organica del codice di contratti pubblici, ma l'operazione è ormai rinviata al 2019 quando dovrebbe essere approvato un disegno di legge di delega al quale dovranno seguire uno o più decreti legislativi delegati. Dati i tempi certamente non brevi di questa operazione, il comma 911 dell'articolo 1 della legge di bilancio, consente alle pubbliche amministrazioni «nelle more di una complessiva revisione del codice dei contratti pubblici», di derogare per tutto il 2019, alle norme del codice per i contratti di importo inferiore ai 150.000 euro.

Per questi contratti, infatti, l'affidamento potrà avvenire senza una gara formale e senza obblighi di pubblicità, con il solo obbligo di

**Buone le intenzioni,
ma viene il dubbio
che la mano destra
non sappia ciò che fa
la mano sinistra**

consultare tre imprese scelte con assoluta discrezionalità. Contro questo tipo di “liberalizzazione” si era espressa l’Autorità nazionale anticorruzione, oltre che l’Associazione nazionale costruttori (Ance), perché rende nuovamente poco trasparente e controllabile la procedura. Eppure la legge Severino include proprio il settore dei contratti pubblici tra quelli a maggior rischio di corruzione.

Le nuove regole di trasparenza, inoltre, nascono con un possibile “baco” che non può essere sottovalutato. I nomi di coloro che erogano contributi ai partiti e i certificati del casellario giudiziale rientrano, i primi, nelle cosiddette “categorie particolari” di dati, i secondi tra i dati sulle condanne penali e i reati. Per entrambi i casi, il regolamento Ue sui dati personali (n. 2016/679, cosiddetto “Gdpr”) prevede tutele rafforzate che non precludono i trattamenti per fini di interesse generale ma che richiedono cautele e il rispetto del principio di proporzionalità, così come aveva ricordato il Presidente del Garante per la protezione dei dati personali audito dalle commissioni della Camera durante l’iter legislativo.

La legge sembra essere stata scritta senza una precisa consapevolezza di questi aspetti. Ad esempio, non accompagna le pubblicazioni con accorgimenti di sorta, semmai stabilisce limiti temporali *minimi* lasciando indeterminati i periodi massimi. Oppure, impone la pubblicazione dei certificati di casellario in quanto tali, ancorché i reati che impediscono le candidature operano da sé e dunque non potranno neppure il problema della pubblicazione. È mancato il coordinamento con le norme che pressoché in parallelo hanno adeguato il codice della privacy al Gdpr (il Dlgs n. 101/2018).

Insomma, nonostante le buone intenzioni viene il dubbio che la mano destra non sappia ciò che fa la mano sinistra. Ma in questa fase, purtroppo, non è l’unica riforma in cui ciò accade. ●

Guida al Diritto

Settimanale di documentazione giuridica

Direttore Responsabile Fabio Tamburini

Redazione Rosa Maria Attanasio (vicecaporedattore), Daniela Casciola (caposervizio), Carmine De Pascale (caposervizio), Simona Gatti (vicecapioservizio), Aldo Di Cagno, Francesco Machina Grifeo, Giampaolo Piagnerelli, Paola Rossi, Alessandro Vitiello.

Sede legale e Direzione Via Monte Rosa 91, 20149 Milano. Registrazione Tribunale di Avezzano n. 117 del 27 luglio 1994.

Redazione Piazza dell’Indipendenza 23 B/C, 00185 Roma, Tel. 06 30226307/30226400, Fax 06 30226606

Proprietario ed Editore Il Sole 24 ORE Spa

GRUPPO 24ORE

Presidente: Edoardo Garrone

Vicepresidente: Carlo Robiglio

Amministratore delegato: Giuseppe Carbone

Il Sole 24 ORE Spa. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo periodico può essere riprodotta con mezzi grafici e meccanici quali la fotocoproduzione e la registrazione. Manoscritti e fotografie, su qualsiasi supporto veicolati, anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Servizio Clienti Periodici Piazza dell’Indipendenza 23 B/C, 00185 Roma. Tel. 02/30.300.600, Fax 06 30225400 oppure 02 30225400

Abbonamento annuale (Italia) Guida al Diritto (rivista + supplementi + versione digitale): €280,00 IVA inclusa*; Guida al Diritto (sola versione digitale) €169,00 IVA inclusa; per conoscere le altre tipologie di abbonamento ed eventuali offerte promozionali, contatti il Servizio Clienti (Tel. 02/30.300.600; mail: servizioclienti.periodici@ilssole24ore.com). Gli

abbonamenti possono essere sottoscritti con carta di credito telefonando al numero 02/30.300.600, oppure inviando la fotocopia della ricevuta del pagamento sul c.c.p. n. 31481203 via fax allo 02 oppure 06 30225406.

Arretrati (numeri settimanali e dossier mensili/bimestrali) €18,00 comprensivi di spese di spedizione. Per richieste di arretrati e numeri singoli inviare anticipatamente l’importo seguendo le stesse modalità di cui sopra. I numeri non pervenuti possono essere richiesti collegandosi al sito www.servizioclienti.periodici.ilssole24ore.com entro due mesi dall’uscita del numero stesso. * L’importo della versione digitale è di €2,00 IVA inclusa.

Pubblicità Il Sole 24 ORE S.p.A. System Direzione e amministrazione Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano - Tel. 02.3022.1 - Fax 02.3022.3214 email: segreteria@ilsole24ore.com

Stampa Il Sole 24 ORE Spa, Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) km 68,700, 67061 Carsoli (AQ).

La versione digitale di Guida al Diritto www.guidaaldirittodigital.ilssole24ore.com

Per il sito internet www.guidaaldiritto.ilssole24ore.com

ISSN 1590-0282