



Osservazioni sul ddl recante “*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*”

AC 1189

CAMERA DEI DEPUTATI

**Commissione Affari Costituzionali
Commissione Giustizia**

Roma, 15 ottobre 2018

Osservazioni Generali

L'ANCI condivide gli obiettivi del provvedimento in esame che interviene sulle norme che disciplinano il rafforzamento dell'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione.

Promozione della cultura della legalità e della trasparenza, semplificazione e certezza di regole, rappresentano – per ANCI – le basi per arginare il fenomeno endemico della corruzione, principale causa delle disfunzioni della P.A. e freno agli investimenti nel Paese.

Va precisato tuttavia, che il provvedimento in esame si inserisce in un percorso di riforme avviato nel 2012 con la Legge 190 e i successivi decreti attuativi, che individuò la lotta alla corruzione nella P.A. come una priorità del Paese.

I Comuni dunque, in questi anni, sono già stati i protagonisti di un cambiamento culturale profondo che ha inciso nelle modalità organizzative e nella gestione della macchina amministrativa, non sottraendosi all'introduzione di nuovi strumenti operativi quali il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della Trasparenza, Codici di Comportamento per i dipendenti pubblici, digitalizzazione dei procedimenti, verifiche sulle cause di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, implementazione dati da pubblicare su amministrazione trasparente, accesso civico, whistleblowing, etc.

I Comuni e l'ANCI, hanno dunque creduto in questo processo riformatore e sono tuttavia consapevoli che, nonostante gli sforzi, il livello di corruzione percepito dai cittadini e dagli operatori economici, è ancora molto alto. Ciò non riguarda solo il nostro Paese peraltro: nella *“Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione”*, pubblicata dalla Commissione europea nel 2014, emerge il dato che **la corruzione costa all'economia europea circa 120 miliardi di euro l'anno**, ovvero l'1% del PIL dell'UE e poco meno del bilancio annuale dell'Unione europea.

Le azioni dell'ANCI per la divulgazione degli strumenti per la prevenzione della corruzione negli Enti locali sono state numerose.

In particolare, l'attività dell'ANCI si è concretizzata sia in un'azione di rapporti istituzionali che tecnico – operativa di supporto ai Comuni associati nonché di partecipazione ai tavoli tecnici di approfondimento per l'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, fornendo il punto di vista dei Comuni, soprattutto quelli di piccole e medie dimensioni, chiamati a tradurre in atti pratici e concreti quanto indicato dall'ANAC. È anche grazie al lavoro svolto dall'ANCI, infatti, che le misure di prevenzione della corruzione previste nel PNA 2016, sono state semplificate nelle loro modalità attuative, in particolare per i Comuni di piccole e medie dimensioni, quali ad esempio la possibilità di costruire un modello di piano per la prevenzione della corruzione anche attraverso la gestione associata e le Unioni di Comuni, ovvero attraverso le Città Metropolitane.

A tal proposito, l'ANCI, nella ferma convinzione che il raggiungimento di elevati standard di legalità e trasparenza si consegue anche attraverso la **semplificazione delle procedure amministrative ed una chiara definizione dei compiti e delle responsabilità**, ha sostenuto processi riformatori che semplificassero il rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione, e definissero chiaramente le sfere di attribuzione tra politica e apparato amministrativo. Siamo fermamente convinti che la corruzione si annidi laddove le regole ordinamentali a presidio della legalità siano passibili di più interpretazioni e affidate a più livelli decisionali. Da questo punto di vista auspichiamo un intervento del Governo e del Parlamento per snellire ulteriormente i procedimenti amministrativi e la pletora di autorizzazioni, visti e nulla osta endo-procedimentali che rischiano di soffocare la crescita del Paese, moltiplicando il numero di possibili corrotti e corruttori.

L'Associazione, poi, nella sua attività di supporto ai propri associati, ha redatto le prime Linee Guida agli enti locali in materia di trasparenza e integrità aventi la finalità di fornire alle amministrazioni locali indicazioni operative relative all'attuazione degli obblighi concernenti la trasparenza e la prevenzione della corruzione.

L'Associazione, inoltre, ha svolto una serie di incontri a livello territoriale per la sensibilizzazione delle comunità locali sui temi della legalità e della prevenzione della corruzione e ha sottoscritto un Protocollo di intesa con Cittadinanza Attiva

al fine di favorire il miglioramento delle relazioni tra cittadini e istituzioni locali, promuovere la trasparenza e l'accountability delle amministrazioni pubbliche territoriali e le forme di partecipazione civica dei cittadini, diffondere la cultura della legalità.

Osservazioni puntuali sulle nuove misure introdotte

Nel disegno di legge i punti di novità più impattanti sugli enti locali sono il **Daspo per i corrotti** e la possibilità di utilizzare anche per i reati contro la pubblica amministrazione **l'agente sotto copertura**.

Il Daspo prevede l'esclusione a partecipare ad appalti con la pubblica amministrazione per chi ha una condanna per reati di corruzione superiore a due anni. Nel caso di condanne inferiori, la durata del Daspo va da 5 a 7 anni. Non è previsto nessuno sconto automatico a chi patteggia o ottiene la condizionale. Più difficile anche l'accesso ai benefici, come per i reati di mafia.

L'agente sotto copertura, sistema investigativo già previsto nelle indagini per mafia e terrorismo, è esteso a quelle per i reati contro la Pa. Saranno esponenti delle forze dell'ordine che agiranno dove emerge un sospetto di corruzione. Il disegno di legge prevede poi la possibilità di 'pentirsi' per chi denuncia volontariamente fatti di corruzione e collabora entro 6 mesi dai fatti e prima che questi siano oggetto di indagine. Le informazioni fornite devono essere utili alle indagini e deve essere esclusa la premeditazione. Entro 6 mesi deve avvenire inoltre la restituzione del maltolto. Infine è introdotta la procedibilità d'ufficio, e non a querela di parte, per la corruzione tra privati e l'appropriazione indebita aggravata.

Nella relazione tecnica di accompagnamento al ddl l'estensione di tale strumento investigativo anche ai reati contro la P.A. si giustifica dal fatto che si tratta di delitti connotati da apprezzabile gravità, assai diffusi nella pratica e, tuttavia, di difficile accertamento – soprattutto per quanto riguarda i delitti bilaterali, come le corruzioni, le induzioni indebite o il traffico di influenze – perché connotati dalla stretta comunanza di interessi illeciti dei soggetti che vi concorrono e dal legame omertoso che li protegge. Ai fenomeni lato sensu corruttivi si ritiene opportuno affiancare – agli effetti del potenziamento

investigativo – anche i delitti di turbata libertà degli incanti e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, contigui non solo sul piano sistematico (sono delitti commessi dai privati contro la pubblica amministrazione) ma anche e soprattutto per le modalità collusive delle quali usualmente si avvalgono gli effetti gravemente distorsivi della libera concorrenza e del mercato e per la compromissione della fiducia nell'azione della pubblica amministrazione che producono.

Viene introdotta, pertanto, la possibilità di operazioni sotto copertura che consentano di infiltrare agenti di polizia giudiziaria, loro ausiliari o persone interposte in contesti in cui si abbia motivo di ritenere si stiano consumando i delitti in questione, scriminando condotte altrimenti suscettibili di integrare reato e autorizzando il ritardo di atti di competenza della polizia giudiziaria al fine di acquisire elementi di prova.

L'ANCI non può che essere d'accordo con l'introduzione di misure maggiormente restrittive e punitive per i corruttori della P.A., nonché con l'introduzione di strumenti investigativi che consentano di individuare più facilmente i comportamenti illeciti all'interno delle organizzazioni pubbliche. Tuttavia si segnala come la figura dell'agente sotto copertura o infiltrato vada meglio specificata rispetto alle condotte da considerarsi scriminate che altrimenti confonderebbero la sua figura con quella dell'agente provocatore, ossia di colui che a scopo investigativo inciti o induca al delitto un soggetto che non lo ha ancora compiuto, di fatto creando una situazione di corruzione di per sé inesistente, con tutto ciò che ne consegue anche per quel che riguarda la punibilità del dipendente pubblico.