

Caso Consip. Contro la corruzione occorrono monaci tibetani o regole sulle lobby?

di Luigi Oliveri

Ora che il caso Consip è deflagrato anche su tutta la stampa nazionale dopo che per mesi ne aveva parlato solo Il Fatto Quotidiano, emergono come inevitabile considerazioni di natura più generale.

L'analisi si sposta dalla cronaca e porta ad affrontare temi giuridici ed organizzativi relevantissimi, anche grazie all'intervista rilasciata dall'amministratore delegato della Consip, Luigi Marroni, al Corriere della sera del 4 marzo scorso.

Partiamo dalla risposta all'ultima domanda, con la quale l'intervistatore gli chiede se vi possa essere qualcosa da cambiare in Consip per aumentare il presidio del rischio corruzione. Marroni risponde: "Certo, lo stiamo già facendo. Le gare diventeranno più piccole e mirate, aumenteremo ancora di più la divisione dei poteri interni. L'azienda è sana ma se poi un dirigente, fuori dall'orario d'ufficio, parla con un fornitore per aiutarlo in una gara... su quello io cosa posso fare?".

In questa domanda evidentemente retorica se ne concentra un'altra, molto più importante: sono efficaci le misure previste dalla ormai amplissima disciplina derivante dalla legge anticorruzione, la legge 190/2012?

La risposta è già nella domanda retorica dell'AD di Consip: no, non sono sufficienti.

La dimostrazione, del resto, è data proprio dalla vicenda all'attenzione di tutti in questi giorni. Nessuna delle misure di autocontrollo contro la corruzione adottate dalla Consip ha avuto il minimo effetto di evitare i tentativi di condizionare gli esiti della gara da 2,7 miliardi di euro sul facility management. Se questi tentativi sono emersi, è stato per opera della magistratura e della polizia giudiziaria, che allo scopo possono utilizzare metodi di indagine efficaci: pedinamenti, ricostruzioni di "pizzini" stracciati dalla spazzatura, intercettazioni telefoniche ed ambientali. Non è un caso che il tutto sia scoppiato proprio dopo una fuga di notizie, proveniente certamente dagli ambienti che svolgevano queste indagini, grazie alla quale la Consip ha appreso dell'installazione di "cimici" nei propri uffici, eliminandole e rovinando così l'indagine. Sicchè questa si è dirottata sul traffico di influenze e sulla rivelazione di segreti istruttori.

Ma questa è cronaca. E', invece, un problema organizzativo e tecnico gravissimo la circostanza che la normativa anticorruzione, quella amministrativa, quella, dunque, sorretta dalla legge 190/2012 e che impone alle varie amministrazioni di istituire la figura del responsabile della prevenzione della corruzione ed impone di adottare ed aggiornare una mole voluminosissima di atti

(il piano triennale della prevenzione della corruzione, il piano della trasparenza, centinaia di adempimenti per la pubblicazione spesso ripetuta molte volte di dati vari), nel caso di specie non è servita a nulla. Ed il caso di specie, per capirsi, trattandosi del più grande appalto d'Europa per valore, era di quelli che avrebbero dovuto imporre l'allarme rosso ed interventi di prevenzione di massima portata ed efficacia.

Così non è stato. Addirittura, si è avuta una fuga di notizie sull'esistenza delle intercettazioni (arma micidiale contro la corruzione, della quale può disporre, però, solo la magistratura e nessun responsabile della prevenzione della corruzione...), che ha determinato una prevenzione della prevenzione contro la corruzione, colpendo al cuore l'inchiesta dei giudici.

Ma, torniamo alla domanda retorica del Marroni: se un dirigente, fuori dall'orario d'ufficio, parla con un fornitore per aiutarlo in una gara, cosa si può fare?

Purtroppo, è proprio questo il problema. Anche il migliore dei piani triennali anticorruzione, modificato ed aggiornato ogni anno, attentissimo all'imprescindibile ed essenziale "analisi del contesto" (è noto che i corruttori ed i corrotti si terrorizzano davanti alle analisi del contesto), pieno di dati ed intriso di tabelle che richiedono migliaia di pubblicazioni di milioni di dati, non serve a nulla, se poi le trame vengono svolte tra corruttori e funzionari di gara corrotti al di fuori degli uffici.

Tuttavia, obiettivamente: anche se non sono mancati e continuano a non mancare clamorosi casi di corruzione con consegne di mazzette proprio dentro gli uffici pubblici (e il caso di scuola, se non di storia, fu la mazzetta del Pio Albergo Trivulzio), i corruttori e corrotti più avveduti in genere si guardano dal negoziare il loro accordo illecito esattamente dentro gli uffici pubblici, alla luce del sole. La corruzione richiede necessariamente opacità, incontri riservati, nei boschi, in ristoranti poco frequentati, in parcheggi pubblici, in stazioni o aerostazioni. Luoghi e circostanze dove i piani anticorruzione e tutti gli adempimenti amministrativi che ne conseguono, ivi comprese anche le sanzioni previste per i casi di analisi di contesto non eccelse o la dimenticanza di uno tra le migliaia di dati da pubblicare (sanzioni ovviamente non contro i corruttori, ma contro i responsabili della prevenzione della corruzione), non possono arrivare e nulla possono.

Perché i veri nemici della corruzione sono una cultura amministrativa e della legalità diffusa, profonda e da coltivare con formazione continua ed incoraggiamento al leale servizio dello Stato e dei cittadini; l'adempimento all'obbligo giuridico di dare immediata informazione alle autorità di ogni possibile deviazione dalla legalità; le indagini della magistratura. Il resto è per lo più sovrastruttura, che se interpretata come in Italia alla luce della solita impostazione burocratica, diviene solo un inestricabile groviglio di adempimenti, capace solo di sanzionare chi la corruzione dovrebbe prevenirla se sbaglia un dettaglio, ma inabile a sventare la corruzione.

Torniamo all'intervista al Marroni. L'intervistatore chiede: "E le pressioni che dice di aver subito? Quelle perché non le ha denunciate?". Le cronache riferiscono che l'AD di Consip avrebbe ricevuto pressioni, appunto, per favorire un'impresa nell'appalto del facility management, basate anche su conseguenze relative alla propria carriera. Risponde così il Marroni: "Se ti chiedono un favore non è che ti metti subito a urlare e rovesci il tavolo. L'importante è non farlo quel favore. E io non l'ho fatto".

Benissimo che amministratore delegato di Consip non abbia fatto alcun favore a nessuno, cosa della quale finché non vi sia un esito giudiziario diverso non è lecito dubitare.

Tuttavia, non si può fare a meno di notare che l'approccio suggerito dalla risposta sia totalmente erroneo. Non basta non fare il favore: il pubblico ufficiale ha esattamente l'obbligo di denunciare ogni tentativo di pressione. Senza urlare, senza rovesciare alcun tavolo. Semplicemente, attivando appunto le misure anticorruzione amministrative o giudiziarie.

Non è da dimenticare che per quanto il reato di corruzione si perfezioni col patto antiggiuridico tra corruttore e corrotto, in ogni caso il corruttore che prometta denaro o "altra utilità" al pubblico ufficiale commette reato anche laddove il pubblico ufficiale (come sarebbe suo dovere) non accetti la "promessa". A stabilirlo è con chiarezza estrema l'articolo 322 del codice penale, che punisce l'istigazione alla corruzione.

Pertanto, le cose non sono così semplici come le descrive nell'intervista l'AD di Consip. Non c'è da urlare, ma c'è da denunciare e collaborare con chi ha responsabilità di prevenire la corruzione. Non basta, dunque, evitare il fatto, ma occorrerebbe perseguire chi ha cercato in qualche modo di distorcere la legalità.

Al di là, poi, della fattispecie penale, che per verificarsi realmente deve obbedire a molteplici presupposti di fatto e diritto, la "pressioni" costituiscono un elemento certo ed obiettivo perché chi le subisce evidenzia immediatamente un proprio conflitto di interessi.

L'articolo 6, comma 2, del dpr 62/2013, codice di comportamento dei dipendenti pubblici, sul punto è chiarissimo: "il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici".

Tra l'altro, è l'unica norma di tutto il complesso della disciplina anticorruzione che prenda di mira, sia pur indirettamente, gli organi politici. Infatti, occorre ricordare che la normativa "anticorruzione" di natura amministrativa, quella cioè derivante dalla legge 190/2012 è monca: è rivolta solo ai dipendenti pubblici, ma non contiene nessuna regola specifica nei riguardi dei

componenti degli organi di governo (con la sola eccezione delle regole scritte nel d.lgs 39/2013 sulle inconfiribilità ed incompatibilità per gli incarichi politici e dirigenziali).

Chi riceve, dunque, “pressioni” deve:

- a) astenersi dal compiere atti oggetto degli interessi indebiti di chi le pressioni le compie;
- b) attivare immediatamente le contromisure: non basta sottrarsi alla pressione negando “il favore” richiesto; la “pressione” rivela l’esistenza di un apparato che ha interessi particolari e ghiotti nei confronti dell’attività amministrativa, tali da poter distorcere il perseguimento dell’interesse pubblico.

E’ la rilevazione stessa dell’esistenza di “pressioni” che dovrebbe far scattare immediatamente l’allarme ed imporre a chi le ha subite non solo di non accettarle, ma di attivare gli strumenti per sanzionare e colpire gli autori delle pressioni.

Nel caso di specie, comunque, occorre osservare che l’AD di Consip non è tecnicamente un dipendente pubblico, sicchè le disposizioni del d.pr 62/2013 non si applicano. Anche questo è un altro bel buco del sistema, per quanto comunque si tratta di principi generali che dovrebbero considerarsi applicabili all’intera sfera amministrativa, sia riferita al mondo dell’amministrazione e del lavoro pubblico propriamente detti, sia riferita alla galassia dei soggetti con personalità giuridica di diritto privato chiamati, tuttavia, a svolgere funzioni operative e gestionali di natura ed interesse pubblici. Per altro, un soggetto come la Consip deve applicare le regole della legge 231/2001, in parte analoghe a quelle della normativa amministrativa dell’anticorruzione.

Qui è il caso di richiamare un’ulteriore dichiarazione dell’amministratore delegato, riferita alla bonifica delle “cimici”, che ha infranto l’inchiesta in corso sul mega appalto del facility management. Marroni afferma che ha “fatto fare dei controlli di routine: a questo tavolo vengono discusse cose delicate. Molte aziende fanno bonifiche periodiche e dal mio staff mi dicono che in Consip si fa almeno dal 2005”.

Si comincia ad entrare in argomenti molto delicati e scivolosi. Nessuno nega che sui tavoli della Consip si discutano cose delicate: si tratta di una società del Tesoro chiamata a gestire miliardi di euro di appalti e, dunque, a programmare, progettare e gestire gare d’appalto complesse per l’impatto economico molto forte capaci di generare.

Tuttavia, sorgono alcuni quesiti: scontata la delicatezza delle cose discusse, non si dovrebbe trattare di “delicatezza tecnica” e basta? Se sì, come normalmente dovrebbe essere, allora quale sarebbe la ragione per una bonifica “di routine” di cimici? Risulta, dunque, alla Consip un rischio elevato che imprese partecipanti alle gare piazzino cimici periodicamente per carpire segreti d’ufficio relativi agli appalti, così da giustificare “bonifiche periodiche” da oltre 10 anni? E se sì, nessuno allora ha pensato che gli uffici della Consip risultino molto insicuri perché eccessivamente sovraesposti a rischi di “spionaggio” immensi? Nessuno ha mai pensato, oltre alle bonifiche

periodiche, di rimediare a questa situazione che potenzialmente potrebbe scatenare problemi gravissimi sulle decine di miliardi movimentati da una società così esposta ad ingerenze illecite di terzi, da essere costretta a fare controlli di routine sulla presenza di cimici?

Ma, una domanda risulta ancor più delicata: poiché le “pressioni” sull’appalto del facility management in effetti ci sono state, anche perché esplicitamente ammesse anche sulla stampa, nel caso di specie non sarebbe stato il caso di dare l’ordine contrario alla realizzazione della bonifica “di routine” delle cimici e, invece, lasciare lì, piazzate esattamente dov’erano proprio allo scopo di mettere in piedi le azioni imposte dalle norme e principi citati sopra, per consentire di cogliere corruttori e corrotti, così da colpirli e sanzionarli?

Oppure, la “delicatezza” sta nella circostanza che risulti normale una sorta di “mediazione” tra Consip appaltante e ditte appaltatrici nella scrittura delle regole per gli appalti?

Non si vorrebbe che la risposta a quest’ultima domanda fosse positiva. Un conto è consultare il mercato per comprenderne la composizione e le caratteristiche, così da realizzare capitolati e bandi davvero in grado di ottenere poi offerte serie e, soprattutto, prestazioni efficienti e corrette sul piano dei requisiti tecnici ed amministrativi, col pieno rispetto della concorrenza e dei contratti di lavoro. Ma, per questo tipo di cose, sicuramente “delicate”, non sembra affatto che debba esservi nessuna specifica riservatezza, anzi appare corretto il contrario. Altro conto sono incontri per parlare di “cose delicate” che sfuggano ai confini tracciati poco sopra: allora, la “riservatezza” appare comprensibile; peccato che, però, sarebbe del tutto contraria e confliggente con ogni regola e principio anticorruzione.

Uniamo, allora, a questo punto, due domande che l’intervistatore pone all’amministratore delegato della Consip: “non è inopportuno che il capo di un’azienda che controlla 50 miliardi di spesa pubblica incontri il padre del premier?”; “forse le pressioni dipendono dal fatto che l’amministratore di Consip viene nominato in via diretta dalla politica. Non sarebbe meglio una selezione pubblica?”.

Uniamo anche le risposte, unite da un chiaro filo conduttore: “Conosco tante persone. Da quando sono qui non ho smesso di incontrarli, anche perché non vedrei più nessuno. Capita che ti chiedano un favore, io di solito faccio finta di prendere un appunto e poi lo butto via. L’importante è non superare quella linea che ti porta a compiere un illecito. Io non l’ho mai fatto, nessuno mi accusa di averlo fatto”; “Ma perché, i vertici delle Ferrovie, di Eni o di Enel come vengono scelti? Nemmeno loro vivono chiusi in un monastero tibetano e vengono alimentati a distanza. La procedura non mi sembra il problema: già adesso la scelta viene fatta all’interno di una rosa di nomi indicata da esperti”.

Bisogna ricordare che le “pressioni” rivolte all’amministratore delegato di Consip sono state da egli stesso rivelate alla magistratura, come emerso dai giornali (si veda Il Fatto Quotidiano on

line del 3 marzo 2017, articolo “Inchiesta Consip, l’ad Luigi Marroni: “Così Lotti e co. mi avvertirono di indagini e intercettazioni”). In sintesi, l’amministratore delegato della Consip ha detto di aver ricevuto indirettamente dal padre dell’ex premier e da un imprenditore suo amico, Russo, pressioni appunto perché si impegnasse a condizionare gli esiti dell’appalto, ricordandogli che l’incarico in Consip gli era stato concesso dal figlio di Tiziano Renzi; il Marroni ricorda di essere stato molto tubato dalla “pressione” ricevuta, in quanto resosi conto che non assecondandola avrebbe anche potuto rischiare il posto.

Ora, spetta all’inchiesta giudiziaria accertare la realtà dei fatti. Di sicuro, non appare né prudente, né rispettoso della normativa anticorruzione nel suo complesso:

- 1) ricevere una richiesta di “favori” e fare finta di prendere appunti su di essa, per poi, comunque, non fare il favore;
- 2) ricevere pressioni, anche in questo caso senza adempierle, senza informare nessuno sull’esistenza di interessi poco consoni ad una gara;
- 3) bonificare gli uffici da cimici utili proprio a scovare gli autori delle possibili azioni fraudolente per condizionare l’appalto;
- 4) immaginare che l’impossibilità di vivere in ascesi da monaco tibetano debba necessariamente comportare riunioni riservate, nelle quali trattare “cose delicate”, fingendo anche di dare ascolto a chi chiede “favori”.

La richiesta di “favori” o, peggio, le “pressioni” possono costituire presupposto per quell’induzione alla corruzione che, come visto prima, è reato; come minimo, comunque, rivela un elevato rischio e, dunque, dovrebbe suscitare l’attivazione di ogni azione finalizzata non solo ad evitare che il favore sia fatto e la pressione soddisfatta, ma a colpire chi i favori li chiede e le pressioni le esercita.

L’intervistatore, nel chiedersi e chiedere se l’incarico dell’amministratore delegato di Consip derivante direttamente da scelte discrezionali della politica possa favorire pressioni tali da condizionare, poi, le decisioni operative, coglie nel segno.

La risposta che anche in altre società a capitale pubblico si agisca nello stesso modo non è ovviamente né esaustiva, né utile.

La domanda che si pone, allora, è: occorre essere monaci tibetani, o è, piuttosto, necessario regolamentare l’attività delle lobby?

Di questo ultimo avviso è Michele Corradino, componente del consiglio d’amministrazione dell’Anac. Nell’intervista rilasciata a La Stampa il 5 marzo 2017, il consigliere dichiara: “Questa inchiesta prova che bisogna regolamentare il fenomeno lobbistico. Non possiamo pensare a una pubblica amministrazione asettica, isolata dal mondo. Ma servono due condizioni: tracciabilità dei

rapporti lobbistici e par condicio. I grandi gruppi entrano ovunque senza bussare, i piccoli restano fuori”.

E' un rimedio possibile, certo. E l'accento sulla tracciabilità e sulla par condicio si pone su un piano totalmente inconciliabile con la pretesa che le “cose delicate” di cui la PA può di volta in volta trattare impongano bonifiche periodiche anti cimici.

Sta di fatto che il presupposto è sempre lo stesso: qualsiasi regolamentazione, penale o amministrativa, dei reati, qualunque disciplina dell'attività lobbistica non può annullare, ma nemmeno ridurre più di tanto, il rischio di corruzione, per una ragione evidentissima: chi vuole corrompere e chi è propenso a farsi corrompere, lo fa violando le regole, al buio, negando ogni tracciabilità, in posti lontani da cimici, coi pizzini o con metodi per non farsi scoprire.

Dunque, le conclusioni da trarre dovrebbero essere due. La prima: nessuna normativa amministrativa sull'anticorruzione o sul lobbismo può, da sola, fermare ma anche ridurre in modo significativo la corruzione, come appunto dimostra l'inchiesta Consip.

La seconda: non c'è bisogno sicuramente di monaci tibetani, ma di sicuro sistemi di nomina ed incarico di dirigenti e vertici delle società pubblici lasciati al totale arbitrio della politica, nell'ambito dei quali la conoscenza personale e la fedeltà prevalgono sulla competenza e la funzionalizzazione ai servizi, espongono di certo gli incaricati a “pressioni” vere o solo millantate da parte sia di chi le nomine le fa, sia di chi fa parte di “cerchi magici” – per parentele, amicizie, ruoli politici – condizionando così, anche solo in via potenziale, le decisioni sulla gestione.

L'attenzione non può non spostarsi, dunque, sul deleterio spoil system, che lasciando i vertici della PA e delle società pubbliche esposti all'arbitrio di chi nomina di, certo non rafforza la posizione dei vertici, né li rincuora contro le “pressioni”, né aiuta a comprendere che non basta non accettare richieste di “favori”, ma occorre porre in essere le azioni per perseguire chi detti favori li richiede.

Non si può, allora, che concordare con l'editoriale del professore Sabino Cassese, dal titolo “Il monaco tibetano inesistente”, pubblicato sul Corriere della sera del 5 marzo 2017. “Una persona con un curriculum di tutto rispetto, come quello dell'attuale amministratore delegato della Consip, ha certamente diritto di non vivere in reclusione”, osserva Cassese. Che, però, correttamente si chiede se sia giusto che la funzione di amministratore delegato della Consip spetti al governo, considerando che la società del Tesoro svolge “una funzione eminentemente tecnica”, dovendo deve assicurare acquisti di beni e servizi ai prezzi più convenienti e con le prestazioni migliori, per la funzionalità delle amministrazioni statali e locali.

Correttamente, il Cassese evidenzia che la Consip “non ha un fine politico, non deve obbedire a direttive governative”, presupposti che potrebbero giustificare una dipendenza diretta, financo fiduciaria, tra i vertici di un soggetto politico e gli organi politici che lo nominano. Ma, quando

soggetti come la Consip svolgono funzioni tecniche e gestionali, le scelte “discrezionali” (parola eufemistica per non dire “arbitrarie”) portano ad un elevatissimo rischio di reclutamento di persone per le quali la fedeltà e proprio la fragilità alle “pressioni” del “clan” siano requisiti da preferire alla competenza tecnica, accertata con selezioni tecniche oggettive e di alto profilo.

Aggiunge, Cassese: “La Consip è solo uno delle migliaia di organismi sui quali si allarga la mano della politica, nonostante che la loro funzione sia eminentemente tecnica e che possa essere svolta anche da persone sconosciute al governo e al Parlamento. Sono enti pubblici, agenzie, autorità indipendenti, società per azioni locali e nazionali. La loro attività si svolge lungo linee che sono fissate dalle leggi, è di carattere gestionale o amministrativa. Eppure la pervasività della politica li sottopone a scelte di vertice, talora anche eccellenti, ma compiute secondo criteri vari, quello della fedeltà, quello della appartenenza allo stesso giro di persone, quello della stessa fede politica, tutti criteri non funzionali allo scopo di assicurarsi bravi tecnici indipendenti”.

La corruzione, soprattutto quella amministrativa, quella cioè non necessariamente costituente reato, ma sviamento dal perseguimento dell’interesse pubblico primario (disciplinata dal pacchetto di norme retto dalla legge 190/2012), si nutre esattamente dello spoil system che crea, secondo il Cassese, una “zona grigia”, nella quale gli appetiti della politica si sposano con azioni gestionali soprattutto di società in mano pubblica, prestate non di rado ad intrecci di interessi politico-imprenditoriali in aperto contrasto con quelli pubblici.

Certifica Cassese: “lo «spoils system» ha proliferato, moltiplicandosi in forme diverse, ma sempre ispirate al criterio di base: al vincitore spettano le spoglie. Per una di quelle singolari ambiguità che sono caratteristiche del nostro Stato, proprio negli stessi anni veniva sancito in legge un principio capitale, quello di distinzione tra politica e amministrazione: alla prima spetta di dettare gli indirizzi, alla seconda di gestire. Si tratta di un principio essenziale di ogni ordinamento moderno, che non a caso il presidente Trump sta cercando di sopprimere proprio in questi giorni negli Stati Uniti. Secondo questo principio, i vertici politici non dovrebbero ficcare il naso nella gestione, ma limitarsi a dare indirizzi, a controllare risultati (ed eventualmente a far valere responsabilità di chi non ha seguito le direttive)”.

Allora, cosa vogliamo? Esperti mediatori in attività lobbistica, o monaci tibetani? Cassese risponde con una provocazione: “non ci dispiacerebbe che vi fosse qualche monaco tibetano, almeno finché non si porrà mano al riordino di questa zona grigia, per restituire alla buona amministrazione quel che le spetta”.

Non è il caso di trascurare un piccolo dettaglio: il precedente Governo ha avviato una riforma della dirigenza pubblica, contenuta nei decreti Madia, fermata per fortuna dalla sentenza della Corte costituzionale 251/2016, che più lontana dalla costruzione di monasteri in Tibet per i dirigenti pubblici non poteva essere. Si trattava di una riforma che avrebbe legato i dirigenti pubblici di ogni

livello mani e piedi all'arbitrio politico, creando in serie tanti vertici pubblici continuamente assoggettabili a pressioni di ogni genere, mettendo a rischio il loro posto, esattamente come raccontato da Marroni. E' il caso di continuare lungo questa china, come ad esempio chiede l'Anci nazionale, in una proposta di legge nella quale si torna a chiedere la sostanziale eliminazione dei segretari comunali nei comuni con oltre 100.000 abitanti, sostituibili da direttori generali notoriamente nominati esattamente secondo le logiche "amicali" che colorano di grigio la zona di allarme evocata dal Cassese?