

Legalità e res pubblica

Massimo Santoro

Il livello di efficienza, di trasparenza e di legalità nella pubblica amministrazione è un indicatore importante del livello di civiltà di una nazione. Alcuni studi e ricerche condotte da agenzie specializzate in materia confermano un quadro, per il nostro paese, non troppo edificante.

Una di queste, Transparency International, è un'organizzazione non governativa internazionale, operante dal 1995, la cui missione è quella di attuare azioni di contrasto al fenomeno della corruzione a livello globale, stimolando l'impegno della società civile nel tentativo di creare un consenso per l'attuazione di riforme anticorruzione.

Tra gli appuntamenti annuali di Transparency International c'è la pubblicazione del Corruption Perception Index (Cpi), un indice che rileva la percezione, da parte di esperti e opinion leader qualificati, della corruzione nel settore pubblico e nella politica in oltre 160 paesi nel mondo. A ciascuna nazione viene attribuito un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). Si tratta di un indice composito, ottenuto combinando dati da fonti diverse e tratti da varie indagini e analisi condotte da istituzioni indipendenti e rivolte a esperti del mondo degli affari, oltre che a prestigiose istituzioni. Per quanto riguarda il calcolo del valore del Cpi per l'Italia, sono state utilizzate sei fonti¹, diverse per metodo e disegno campionario, predisposte da cinque diverse istituzioni².

In questa speciale classifica, per il 2009 Nuova Zelanda, Danimarca, Singapore e Svezia rappresentano nell'ordine i paesi più virtuosi. Per fa-

* Massimo Santoro è dirigente dell'Ufficio urbanistica del comune di Acerra (Na). Ha scritto di architettura e urbanistica su quotidiani, settimanali e riviste di carattere nazionale.

¹ Country Risk Service, Country Forecast, Country Risk Ratings, IMD World Competitiveness Yearbooks, Grey Area Dynamics Ratings, Global Competitiveness Report.

² Economist Intelligence Unit (Eiu), Global Insight, The International Institute for Management Development (Imd), Merchant International Group (Mig), World Economic Forum (Wef).

re ancora qualche esempio, Inghilterra e Giappone figurano al diciassettesimo posto, gli Stati Uniti al diciannovesimo, la Francia al ventiquattresimo.

L'Italia risulta al sessantatreesimo posto, dopo tutti i paesi dell'Unione Europea esclusa la Grecia, ma anche dopo molti paesi che non brillano certo per tassi di democrazia elevati. Per dare un'ordine di grandezza del fenomeno, ricordiamo che secondo alcune stime la corruzione in Italia brucia ogni anno una cifra molto vicina ai 50 miliardi di euro.

I principali quesiti posti alle istituzioni indipendenti e agli esperti hanno riguardato i seguenti argomenti:

- l'abuso di una carica pubblica per trarre un guadagno privato e/o nell'interesse di un partito politico;
- la probabilità di incontrare soggetti corrotti sia a livello burocratico sia a livello politico;
- il livello di corruzione declinata a vari livelli, dal pagamento di tangenti ai vertici politico-amministrativi alla corruzione di impiegati;
- la frequenza/assenza di pagamenti occulti o tangenti nell'ambito di: esportazioni e importazioni; public utilities; riscossione di imposte; contratti pubblici; processi giudiziari.

Il tutto acquista un rilievo ancora maggiore se si tiene conto del fatto che, in realtà, della corruzione in Italia si conosce poco. Per diretta ammissione del governo si conosce solo il numero dei reati, la tipologia dei reati, il numero delle persone coinvolte e le regioni dove sono stati commessi. Non si conosce la dimensione economica intesa come costi, come sottrazione di risorse pubbliche, né si conosce, data la rilevazione fondata in massima parte sulle denunce presentate, l'esatta incidenza dei diversi settori coinvolti (sanità, grandi opere e lavori pubblici, finanziamenti europei, università, ambiente ecc.). Sono pressoché sconosciute le tipologie di aziende pubbliche più esposte al rischio, intese come Regioni, enti locali, amministrazioni centrali, enti pubblici economici. Non si conoscono le funzioni aziendali più esposte della pubblica amministrazione (ad esempio: ufficio acquisti, concorsi, contabilità, prestazione di servizi, erogazione di fondi ecc). Non si conoscono i profili professionali dei soggetti coinvolti nel reato: politici, funzionari, dirigenti, semplici impiegati.

È dato questo quadro che il governo, con il decreto legge 112/08 (recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tri-

butaria), ha soppresso l'Alto commissariato per la prevenzione e il contrasto alla corruzione, generando non poche polemiche anche in sede europea. Al suo posto è stato creato il Servizio anticorruzione e trasparenza (Saet), presso il Dipartimento della Funzione pubblica, diventato operativo dall'ottobre del 2008.

Il Saet ha già prodotto un primo rapporto al Parlamento (febbraio 2009), secondo il quale negli anni 2004-2008 la «corruzione scoperta» (misurata dalle denunce di reati contro la pubblica amministrazione recanti offesa alla sua integrità patrimoniale e al suo buon andamento) presenta una stabilità di fondo: circa 3.000 reati all'anno, in leggera flessione nell'ultimo biennio. La tipologia di denuncia del reato più consistente (32 per cento del totale) attiene alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis del c.p.). Si tratta di una categoria di reato ascrivibile ai reati contro il patrimonio della pubblica amministrazione: questo dato fotografa molto probabilmente la crescente attenzione della criminalità organizzata volta a trarre un vantaggio illecito dai finanziamenti pubblici. Se a questa fattispecie si aggiungono i reati per danno all'integrità economica della pubblica amministrazione compiuti da privati (artt. 316-bis e 316-ter c.p.), si arriva a contabilizzare il 47 per cento del totale dei reati.

L'analisi della distribuzione delle denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi per regione evidenzia che tra le prime cinque compaiono ben quattro regioni del Sud Italia (Calabria, Sicilia, Campania e Puglia), mentre l'unica del Nord è la Lombardia. Se però la stessa rivelazione viene riferita al tasso di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi per ogni 1.000 dipendenti pubblici, tra le prime cinque regioni viene confermata, ancora al primo posto, la Calabria, mentre altre quattro regioni, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Molise e Basilicata, non sono tra quelle comprese nella *top five* precedente.

Una prima conclusione che si evince dal Rapporto è che della corruzione viene misurata solo una parte, quella «scoperta», in pratica la «punta dell'iceberg», mentre non si riesce a misurare la parte più consistente, quella che c'è ma non si vede e non si scopre, il corpo dell'«iceberg sommerso».

Da questo punto di vista particolarmente grave appare la situazione del Mezzogiorno. I fenomeni di corruzione, associati ai condizionamenti della criminalità organizzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni, rappresentano la vera «cifra originale» di una situazione di emergenza politico-istituzionale che ha pochi termini di paragone, e non solo in Europa.

Dal 1991, data di entrata in vigore della legge n. 221 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 1991, n. 164, recante misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso), sono state quasi 200 le amministrazioni comunali sciolte per infiltrazioni mafiose. La Campania è in testa alla non edificante classifica e detiene, tra l'altro, il triste primato della prima Azienda sanitaria locale sciolta per condizionamenti della malavita.

Se si leggono attentamente le relazioni di scioglimento dei Comuni ricorrono quasi sempre le stesse motivazioni: assenza e/o arretratezza dei piani regolatori, inefficienza dei servizi pubblici, scuole fuori norma, strade dissestate, rifiuti abbandonati per la mancanza di raccolta, abusivismo edilizio dilagante che non risparmia neppure il suolo demaniale, assistenza sanitaria inesistente, cimiteri abbandonati, personale assunto in maniera clientelare, senza selezione di merito, nella stragrande maggioranza dei casi assolutamente impreparato ad affrontare le incombenze lavorative.

Una volta che si insedia la Commissione straordinaria in seguito allo scioglimento, viene stilato una sorta di programma delle priorità che molto spesso ha come obiettivo il ripristino dei servizi più elementari. Tale obiettivo, già difficile in sé per le particolari condizioni ambientali, è reso ancora più problematico da un'altra caratteristica di questi Comuni, cioè le condizioni assolutamente deficitarie in cui si trovano i bilanci. Le sofferenze finanziarie, quasi sempre al limite del dissesto, rappresentano infatti un'altra caratteristica che accomuna gli enti locali condizionati dalle organizzazioni malavitose. Molto spesso le ragioni attengono al fatto che le risorse pubbliche, anziché essere utilizzate in maniera oculata e responsabile, sono veicolate a favorire imprese «collegate» ai sodalizi criminali (nolo di macchinari a prezzi fuori mercato durante le crisi dei rifiuti, affidamento di servizi pubblici a condizioni di assoluto favore ecc.). Questo complesso di circostanze comporta una sorta di esenzione permanente dal pagamento di qualsiasi tassa o imposta. La totale inazione fiscale, che si manifesta nella mancata riscossione di tributi di ogni tipo, fa sì che le condizioni di indebitamento di tali Comuni siano drammatiche e che essi dipendano, in tutto e per tutto, dai trasferimenti erariali dello Stato.

La diretta conseguenza è che l'ente locale è alla continua ricerca di fondi per finanziare le spese correnti. A tale logica risponde l'assurda norma per cui le risorse provenienti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione, in passa-

to vincolati alla realizzazione di infrastrutture pubbliche a rete, sono utilizzati per finanziare la spesa corrente. In questo quadro le entrate per effetto dei condoni edilizi e delle nuove costruzioni rappresentano una voce fondamentale di bilancio. La conseguenza inevitabile è quasi un incoraggiamento a costruire, anche forzando in maniera evidente norme e regolamenti. Un'altra delle «invarianti» dei Comuni sciolti, infatti, è rappresentata dalle questioni legate all'abusivismo e all'attività edilizia. Qui la casistica, estremamente varia e non priva di elementi di originalità, ha nella «periferia totale» di Napoli la sua scena «perfetta».

Nel Comune di Casalnuovo di Napoli, nel corso di un'indagine antiabusivismo disposta dalla Procura della Repubblica di Nola nel 2006, veniva clamorosamente alla luce l'esistenza di un intero quartiere abusivo, composto da 29 edifici in avanzata fase di costruzione e totalmente privi dei relativi titoli autorizzativi e dei permessi di costruzione. Gli edifici, composti da un numero di piani variabile da quattro a sette, erano pronti a ospitare almeno 200 nuclei familiari, unitamente a esercizi commerciali, il tutto senza che nel sito vi fossero le necessarie infrastrutture. L'insediamento abusivo, in una zona classificata dagli strumenti urbanistici come agricola, è stato edificato in prossimità di un'area con suolo fortemente friabile e di natura paludosa, sottoposta negli anni passati a scarichi di natura industriale con accertate infiltrazioni di agenti tossici nelle falde acquifere. Nel 2007, nel corso di un'ulteriore operazione, le forze di polizia hanno accertato l'esistenza di altri 21 edifici abusivi, per un totale di 135 appartamenti.

Al termine delle attività di controllo gli immobili abusivi saranno quasi un centinaio. Alcuni di questi appartamenti erano già abitati, con cittadini che hanno esibito regolari certificati di residenza, contratti di mutuo con importanti istituti bancari e, alcuni, anche le ricevute di pagamento dell'Ici. Ciò evidenzia chiaramente come il sistema dei controlli all'interno della pubblica amministrazione sia stato del tutto inesistente.

A rendere tragicamente originale tutta la vicenda è il fatto che per alcuni edifici risultavano inoltrate al Comune domande di condono edilizio, presentate nel 2004 e successivamente scomparse insieme a molte altre nel corso di un presunto «furto» presso l'Ufficio tecnico. La morale della triste storia? Un quartiere totalmente abusivo edificato senza che nessuno sentisse il bisogno di controllare qualcosa, un universo governato da una sorta di anarchia edilizia totale. La vicenda ha fatto grande scalpore all'epoca, provocando il naturale scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni camorri-

stiche e l'insediamento di una Commissione straordinaria. Oggi, grazie soprattutto a qualche coraggioso e isolato funzionario dello Stato, gran parte degli edifici sono stati demoliti. Ma i notai che hanno stipulato gli atti di compravendita, i direttori di banca che hanno sottoscritto i mutui, i funzionari comunali che hanno omesso tutti i controlli più elementari sono impunemente al proprio posto.

Altro comune, stessa periferia. Acerra, oltre 50.000 abitanti, 5.000 pratiche di condono, una ogni dieci abitanti. In pratica una domanda di condono ogni tre famiglie. Si tratta di un fenomeno così diffuso, interclassista e capillare, che diventa oltremodo difficile che arrivi al governo di questi Comuni una classe dirigente che abbia a cuore la legalità in merito allo sviluppo e alla salvaguardia del proprio territorio. Inoltre c'è da considerare che l'incasso degli oneri di urbanizzazione sta diventando, con il taglio dell'Ici e dei trasferimenti dallo Stato, una delle poche occasioni che hanno i Comuni di «fare cassa» e finanziare, in alcuni casi, i costi della politica.

La situazione non è molto dissimile in tutto il resto della provincia di Napoli e in larga parte del Mezzogiorno. Le questioni legate all'abusivismo edilizio, e più in generale allo sviluppo del territorio, rappresentano la vera cartina di tornasole degli scarsi livelli di controllo e legalità nella pubblica amministrazione. Ciò contribuisce a formare in larghe fette dell'opinione pubblica una sorta di rivendicazione all'impunità, nascosta dietro la presunta «necessità» della casa. Inoltre i ciclici provvedimenti di condono edilizio, vera e propria istigazione al reitero del reato, hanno come conseguenza una sorta di attesa permanente e fiduciosa che impedisce di debellare in via definitiva il fenomeno.

Riorganizzare la pubblica amministrazione secondo principi di legalità e correttezza dell'agire amministrativo, sviluppare democratici anticorpi contro l'infiltrazione del malaffare, selezionare classi dirigenti all'altezza della sfida e consapevoli dei rischi (anche personali) che questa impone, rappresenta la vera missione dei prossimi anni. Non c'è alternativa, non ci sono altre soluzioni. O lo Stato. O l'antistato. Diventare una democrazia moderna o rimanere un paese a sovranità limitata. La storia non ha nascondigli, la storia non passa la mano.