

Crisi finanziaria e istituzionale: un'occasione per una seria politica di contrasto alla corruzione

Nel fornire una spiegazione dell'elevato livello di corruzione nel nostro Paese un rilievo centrale va ascritto all'enorme ritardo con cui in Italia è maturata la convinzione della necessità di una organica politica di contrasto.

Nel corso di un recente Seminario, organizzato dalla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione con l'intento di mettere a confronto le normative approvate dai diversi Paesi per contrastare la corruzione, Francois Badie (Presidente del Servizio centrale francese per la prevenzione della corruzione), Rager Watson (Direttore della Commissione Australiana per il contrasto della corruzione) e Francesca Reganatini della Banca mondiale hanno riferito che in altri Paesi, pure afflitti da livelli di diffusione della corruzione pubblica non sempre più allarmanti di quelli nazionali, le politiche di contrasto sono state elaborate ed attuate già da decenni.

In Francia, ad esempio, una legge anticorruzione, con caratteristiche peraltro abbastanza simili a quelle della nostra l. 6 novembre del 2012, n. 190, fu approvata nel 1993 a seguito di scandali e inchieste giudiziarie, per vero non più gravi, quanto a dimensioni e portata sistemica, dei fatti accertati nello stesso torno temporale nella Tangentopoli italiana; da noi, tuttavia, non c'è stata, allora, analoga reazione delle forze politiche e istituzionali, probabilmente convinte che fosse sufficiente la risposta repressiva affidata al contrasto di tipo giudiziario.

In Italia, anzi, a lungo, non è neanche stata considerata ovvia e scontata la necessità di una politica e, quindi, di una legislazione volte al contrasto della corruzione; e ancora oggi vi sono molti settori non solo della società ma (il che è più preoccupante) degli opinionisti e dei rappresentanti politici e istituzionali che non percepiscono del tutto l'importanza e la centralità di un contrasto di tipo preventivo alla corruzione, distinto quindi da quello, pure decisivo, a carattere repressivo e penale.

Queste prime considerazioni per evidenziare che la l. 6 novembre 2012, n. 190, pure certo da sé sola non risolutiva nel contrasto alla diffusa corruzione pubblica, rappresenta un passo in avanti rispetto all'immobilismo del passato, avviando una politica che ora tocca attuare, proseguire e rafforzare.

Prima di indicare le misure innovative introdotte dalla legge 190, è bene evidenziarne le lacune e le criticità. Tanto non già con l'intento di dimostrare che si tratta di una *cattiva legge*, ma per chiarire che la stessa, maturata in un certo contesto, presenta margini, anche consistenti, di miglioramento e completamento.

Come è noto, le caratteristiche assunte dal fenomeno – non più episodico occasionale, ma sistemico e a larga diffusione – suggeriscono una politica di contrasto di tipo integrato, che punti sulla *repressione*, sulla *prevenzione* e sulla promozione di una diffusa *cultura dell'etica pubblica*.

Ebbene, su questi tre fronti si è mossa la legge 190, con una disciplina tuttavia non esaustiva e non priva di criticità.

Quanto alla *prevenzione*, la legge si occupa molto della corruzione *amministrativa*, poco di quella *politica*: si occupa della trasparenza amministrativa, meno della *trasparenza nel finanziamento della politica*; rafforza il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ma non ne prevede per i politici; si fa carico dei conflitti di interessi dei dipendenti pubblici, non di quelli dei parlamentari.

Non mancano, poi, veri e propri *vuoti da colmare*. Tra le misure non previste (e per vero suggerite dalla Commissione che ho coordinato), di indubbia utilità in un'ottica di prevenzione della corruzione, la disciplina delle *lobbying*; il ripensamento del rilievo da assegnare al *merito*, anche nel conferimento degli incarichi dirigenziali; la *centralizzazione dei concorsi pubblici* (anche quelli delle autonomie territoriali); l'introduzione di *controlli randomizzati* nelle amministrazioni; il rafforzamento della posizione statutaria del *segretario comunale e provinciale*, precarizzato e posto di fatto alle dipendenze dei "controllati"; il rafforzamento delle strutture amministrative preposte alla guida e all'attuazione della politica di prevenzione.

La legge poi, per le peculiarità e difficoltà del contesto politico nel quale è maturata, presenta, in uno a taluni aspetti anche positivi, lacune nella parte in cui introduce *misure di tipo penale*.

E' mancata una rivisitazione dell'istituto e della disciplina della *prescrizione*, un'attenzione a *fattispecie collegate* a quelle corruttive (falso in bilancio e auto riciclaggio), una *disciplina premiale* per chi denuncia in sede penale la corruzione.

Tanto chiarito, la nuova legge (delineando una politica di contrasto, certo da implementare ed irrobustire) introduce tuttavia, in funzione di prevenzione, una serie di barriere interne, destinate ad incidere: sull'*organizzazione* delle amministrazioni pubbliche (in specie, prescrivendo che le stesse adottino piani di organizzazione per attenuare il rischio corruttivo); sull'*integrità* del singolo dipendente (con la delega già esercitata sulla inconfiribilità di incarichi dirigenziali in presenza di talune situazioni di conflitto di interesse, oltre che con la nuova disciplina dei codici di comportamento); sulla *trasparenza* dell'apparato, dei processi decisionali, delle forme di utilizzo delle risorse pubbliche (già esercitata dal Governo); sul rapporto tra amministrazione e dipendenti, dei quali promuove la lealtà istituzionale, con la predisposizione di un apparato di protezione per chi in buona fede denuncia fatti di illegalità.

Alcune osservazioni con riguardo alle misure sopra indicate.

Quanto ai *piani di prevenzione*, sarà necessario fronteggiare la *complessità di tale sistema*, neutralizzando il rischio di una *burocratizzazione dell'anticorruzione*, occorrerà mettere a punto soluzioni che consentano di selezionare, per una data amministrazione, solo quelle misure realmente necessarie, sostenibili ed efficaci, abbattendo i costi e massimizzando le possibilità di successo. In questo quadro, è altresì opportuno il rafforzamento della struttura dell'Autorità nazionale anticorruzione, tanto più in considerazione dei molteplici e delicati compiti alla stessa affidati dall'ordinamento.

Quanto alla *trasparenza*, non vi è dubbio che si tratti di una delle principali armi con cui combattere -in un'ottica di prevenzione- una corruzione diffusa, che certo trova nelle opacità dei meccanismi organizzativi e decisionali un fertile terreno. In quest'ottica, il recente decreto legislativo approvato quest'anno introduce rilevanti obblighi di informazione, tra i quali quelli aventi ad oggetto: i dati concernenti i *redditi e la condizione patrimoniale dei titolari degli organi di indirizzo politico*; i *rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali*; gli *atti di conferimento di incarichi dirigenziali e consulenziali*, per i quali la pubblicazione diventa condizione di efficacia sicché, in mancanza, non si potrà liquidare il previsto trattamento economico. Soprattutto, il decreto, introduce un meccanismo rimediabile di assoluta novità, riconoscendo in capo a chiunque un vero e proprio diritto di *accesso civico* a tutti gli atti per i quali risulti inosservato l'obbligo di pubblicità: un diritto, quindi, svincolato dai requisiti richiesti dalla l. 241 del 1990, azionabile senza formalità, senza necessità di motivare l'istanza, ma sul solo presupposto dell'inadempimento in cui l'amministrazione è incorsa rispetto agli obblighi di pubblicità. Si tratta di un sistema normativo ancora non riconducibile al *Freedom of information act* statunitense, e tuttavia idoneo a "costringere" le amministrazioni ad assicurare la pubblicità che la legge prescrive. Non è certo sfuggito il carico organizzativo che tutto ciò comporterà, ma è prevalsa la consapevolezza della necessità di superare le diffuse opacità dell'amministrazione pubblica.

Quanto, infine, alla *promozione della lealtà con le istituzioni pubbliche*, la legge 190 introduce una tutela dell'anonimato del dipendente pubblico che denunci in buona fede fatti illeciti. Non è stata dal legislatore condivisa l'idea -proposta dalla Commissione che ho coordinato e attuata in altri ordinamenti (per esempio, negli Stati Uniti)- di introdurre un sistema premiale, volto ad incentivare la segnalazione. In ogni caso, sarà necessario, anche in via amministrativa, definire più adeguatamente le informative protette e i meccanismi di protezione, con l'individuazione dell'organismo responsabile di ricevere le denunce di ritorsione.

Una riflessione prima di chiudere.

Il nostro Paese sta attraversando un gravissimo momento di crisi, forse la peggior crisi degli ultimi decenni. Altri Paesi hanno intrapreso una politica di contrasto perché di fronte ad un *bivio*, in presenza di situazioni gravissime di crisi. Lo scorso anno fu la crisi finanziaria e del debito pubblico a consentire

e ad imporre che, con un ritardo di decenni, si iniziasse in Italia a porre il contrasto alla corruzione al centro dell'agenda politica. Oggi alla crisi finanziaria e del debito, solo in parte ridimensionate, si è aggiunta una grave crisi politica e istituzionale. Siamo anche noi, in modo allarmante, di fronte a un bivio. Occorre che ci si assuma la responsabilità di scegliere la direzione. E la direzione non può che essere quella del contrasto rigoroso alla corruzione, condotto anche alimentando il “consenso” attorno all'evidenza che si tratta di un fenomeno che sta danneggiando il Paese, l'economia, la vita quotidiana dei singoli cittadini, e che dunque va osteggiato e mai tollerato. Un consenso che deve crescere tra i dipendenti pubblici, ma che deve svilupparsi anche tra i cittadini e le imprese.

Roberto Garofoli

(Magistrato, ha coordinato la Commissione ministeriale per l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione)