

Prevenzione e repressione della corruzione: aprire una nuova pagina¹

Francesco Merloni e Luciano Vandelli

1. Qualche considerazione preliminare

“a Fra’, che te serve?”

“a Eva’...come stai messo?”

Accomunate da quei nomi confidenzialmente troncati, da quel romanesco che si erge a simbolo delle connivenze nazionali, le due frasi segnano icasticamente le vicende pubbliche italiane degli ultimi decenni.

In realtà, sono trascorsi quaranta anni, tra il momento in cui la prima domanda venne diretta a Franco Evangelisti, attivissimo braccio destro di Giulio Andreotti, e quello in cui ad un peculiare sacerdote, don Evaldo, viene rivolta la seconda, per sapere quanti contanti sono disponibili nella cassaforte nascosta dietro un quadro della sacrestia. Certo, i personaggi e le circostanze sono diversi, e molte cose sembrano cambiate: persino le tecnologie (si è affermato il telefonino), e i metodi investigativi (è divenuto corrente l’uso delle intercettazioni). Eppure, le due frasi sembrano affiancate da un medesimo familismo, da una medesima intimità in grado di coinvolgere e mescolare persone e interessi, sfera pubblica e sfera privata, funzionari e imprenditori, controllori e controllati, arbitri e giocatori.

In questo scenario, rimane sullo sfondo l’etica pubblica: quell’elemento fondamentale su cui si basa – o dovrebbe basarsi – il rapporto tra istituzioni e cittadini; quell’insieme di regole e principi di condotta cui si ispira – o dovrebbe ispirarsi – ogni comportamento di chi opera nelle pubbliche amministrazioni, sia sul piano delle responsabilità politiche di governo così come nello svolgimento di compiti di gestione amministrativa; quel vincolo che obbliga non solo al rispetto delle leggi, ma anche a perseguire gli interessi pubblici, tenendoli nettamente distinti da quelli privati; quel fattore che

¹ E’ il testo della introduzione a: ASTRID, *La corruzione amministrativa*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, in corso di pubblicazione presso l’editore Passigli, Firenze, 2010.

trascende gli stessi profili giuridici per investire in maniera piena la sfera politica e quella culturale.

Del resto, l'etica pubblica si articola in una gamma plurale di profili e livelli: riguardando, certamente, in primo luogo, le politiche *anticorruzione*, volte alla prevenzione ed al contrasto all'illegalità e alla corruzione; ma investendo, progressivamente, i temi della opposizione ad ogni condizionamento da interessi particolari, a tutela dell'imparzialità, e della lotta agli sprechi ed alle inefficienze, a tutela del buon andamento, estendendosi a profili quali il rispetto dell'orario di lavoro, i ritardi e le inadempienze, la scarsa considerazione per le esigenze dei cittadini, la inadeguata efficienza e il carente rendimento.

In questa gamma, la corruzione costituisce, dunque, il livello più accentuato, la patologia massima; e ciò non soltanto nel significato tecnico attribuito al termine dal Codice penale, come reato preciso, ma anche, più in generale, nell'accezione comunemente usata nel linguaggio comune, con riferimento a tutto ciò che costituisce degenerazione contrastante con l'interesse della collettività e produzione di vantaggi particolari nell'esercizio di cariche pubbliche. Sotto questi profili, la lotta alla corruzione e alla malamministrazione può riguardare ogni aspetto di gestione dei servizi o comunque di scelta concorrenziale; od ogni ipotesi di presentazione di istanze, da parte di privati, per esercitare un'attività od ottenere un beneficio; oppure l'esercizio di poteri autoritativi, di controllo e sanzione nei confronti di attività svolte da persone o imprese.

Del resto, il contrasto alla corruzione ed alla malamministrazione non solo assume i mezzi e gli strumenti più vari, ma anche i più diversi modi di atteggiarsi a seconda del modello amministrativo che si assuma quale riferimento: dalla neutralità (cui si ispira la tradizione del *Civil Service* britannico) alla responsabilità democratica (su cui si basa lo *spoils system* americano), dal disegno verticistico della struttura gerarchica agli ambiti di garanzia affidati ad autorità indipendenti, dagli assetti maggiormente accentrati alle articolazioni più autonomistiche, dall'amministrazione che gestisce direttamente a quella che regola e controlla attività svolte da altre.

Su tutti questi profili, si modulano variamente misure *soggettive* (sui funzionari, in relazione a status, garanzia di indipendenza, responsabilità, sanzioni, ecc.) e misure *oggettive* (sull'attività, in relazione a procedimenti, controlli, regole di evidenza pubblica, ecc.) volte a collocare persone e azioni al riparo dell'ingerenza di interessi particolari. In riferimento ad entrambi, soggetti ed oggetti, criteri di

trasparenza tendono a costituire il più efficace antidoto a opacità e deviazioni.

Prospettive di questo tipo emergono nelle diverse analisi e classificazioni che intendono monitorare l'andamento della corruzione e rappresentare la collocazione di ciascun Paese rispetto agli standard di corruzione, sia reale che percepita. Classificazioni che, pur assumendo una varietà di parametri e criteri, sono accomunate² dalle posizioni di bassa classifica costantemente assegnate all'Italia.

2. Evoluzione del fenomeno: le illusioni perdute

Nel nostro Paese, dunque, la corruzione e la malamministrazione sembrano segnare profondamente le vicende degli ultimi decenni. Eppure – lo hanno rilevato numerosi commentatori³ sarebbe improprio non cogliere l'importanza dei mutamenti che si sono verificati lungo questo periodo.

In effetti, sono cambiati caratteri sostanziali dei modi di operare e di svilupparsi delle attività corruttive. Determinate modalità sono quasi scomparse, altre sono divenute via via dominanti. E insieme a queste trasformazioni, è mutata – per diversi, fondamentali profili – la percezione delle circostanze idonee a prevenire e contrastare la corruzione. Anche da questa prospettiva, varie analisi e varie ipotesi si sono rivelate inadeguate; e l'efficacia delle terapie immaginate si è progressivamente dissolta o, quanto meno, significativamente stemperata, alla luce dell'esperienza.

Una prima analisi e linea di contrasto, ampiamente ed a lungo condivisa, nel dibattito, ricollegava la diffusione dei fenomeni corruttivi all'assenza di alternanza nel sistema italiano, a quel peculiare sistema di potere basato su una "*conventio ad excludendum*" (per riprendere la efficace espressione di Leopoldo Elia) che rigidamente manteneva una parte delle forze politiche (con limitate varianti) nell'area governativa ed un'altra nell'area di opposizione. In realtà, la crisi della c.d. "prima Repubblica" e della stagnazione democristiana che la contrassegnava hanno portato cambiamenti vistosi, nel sistema politico italiano: tra i quali, tuttavia, sarebbe davvero improprio includere risultati importanti sul piano dell'etica amministrativa.

² ... come risulta con evidenza nel contributo di Stefano Bonfigli.

³ Il dato emerge con nettezza in varie analisi contenute in questo volume, a partire dal contributo di Alberto Vannucci.

Una seconda, strettamente connessa, chiave di lettura, tendeva a considerare determinante la assenza, nella nostra tradizione, di quel fondamentale modo di atteggiarsi del potere che gli anglosassoni chiamano “*accountability*”. All’opposto, da noi era dominante una generale dispersione di poteri, decisioni e responsabilità, in un sistema politico in cui il cittadino veniva a trovarsi in una insormontabile difficoltà nell’identificare e nell’imputare scelte e decisioni all’uno o all’altro protagonista, potendo – anzitutto mediante il proprio voto – premiare o punire i propri rappresentanti e i loro comportamenti.

A questi difetti si intese porre rimedio con una rilevante serie di interventi, di vari livelli (nazionale, regionale, locale), natura (costituzionale, legislativo, statutario...) e contenuto (forma di governo, sistema elettorale); ma tutti tendenti, in definitiva, ad una concentrazione di poteri su figure identificate – secondo una dinamica bipolare – da scelte in via di massima demandate al corpo elettorale. In realtà, il cambiamento si è realizzato in forme e misure diverse, non senza incongruenze e contraddizioni: dal livello nazionale, ove si è basato essenzialmente su una revisione elettorale, che (sottraendo peraltro all’elettore la scelta del singolo parlamentare) tende a polarizzare nettamente le opzioni, al livello locale, dove sin dal ’93 si è affermata una solida forma di governo, incentrata sulla elezione diretta del sindaco; passando per il livello regionale, dove una modifica costituzionale ha introdotto un analogo sistema, poi confermato da pressoché tutti gli statuti.

Una terza lettura ravvisava una causa fondamentale di corruzione il rilievo e le dimensioni assunti dalle organizzazioni dei partiti. Organizzazioni costose, composte da migliaia di funzionari, con apparati capillarmente decentrati in sedi diffuse anche nei comuni più piccoli. Organizzazioni di questo tipo sono state via via – se non dissolte – drasticamente ridimensionate, sostituendo agli assetti tradizionali strutture ben più leggere, con un personale dipendente ridotto ai minimi termini. Alla perdita di una parte rilevante degli oneri per stipendi, del resto, non ha corrisposto alcuna parallela diminuzione dei contributi pubblici: né in via diretta (tramite i c.d. “rimborsi elettorali”) né in via indiretta (ad esempio – ma certamente non soltanto – tramite i contributi agli organi di stampa). Eppure, a questa situazione, così macroscopicamente mutata, non pare abbia corrisposto alcun sensibile decremento del tasso di corruzione: tutt’al più, ne sono mutati i beneficiari, che sembrano ormai raramente

identificarsi con partiti o altri soggetti collettivi, in una panoramica che sembra dominata da interessi individuali.

Sotto un quarto versante, il degrado amministrativo è tradizionalmente ricollegato alla complessità del sistema: basato su normative pletoriche e farraginose, nelle quali facilmente possono annidarsi prevaricazioni e arbitrarità. Dunque, anche sotto questo profilo, si presentavano necessarie misure di semplificazione, quale imprescindibile strumento di liberazione di cittadini e imprese da una mole di regole, adempimenti ed obblighi che facilmente si presta a trasformarsi in occasione di indebita pressione. I caratteri e gli effetti della complicazione legislativa e burocratica sono approfonditi, sotto una serie assai ampia e significativa di profili, da un recente *Rapporto* di Astrid; che tra l'altro, prende le mosse dalla considerazione – sottolineata già nella prefazione di Franco Bassanini – che l'inflazione normativa e l'elefantiasi burocratica, oltre a produrre costi ingiustificati e spesso insopportabili per imprese e cittadini, determinano altri, rilevanti conseguenze negative, a partire, appunto, dal fatto di alimentare la corruzione⁴.

Certamente, al tema delle semplificazioni, gli ultimi governi hanno inteso dedicare una particolare attenzione, quanto meno sotto i profili programmatici, progettuali, comunicativi, mediatici. Dopo anni di enfasi, tuttavia, sarebbe davvero azzardato sostenere che i risultati abbiano corrisposto alle aspettative. Al proposito – senza richiamare qui la mole di elementi cui fa riferimento il *Rapporto* ora richiamato – può essere qui sufficiente riportare una considerazione contenuta nell'ultima Relazione annuale al Parlamento (23 giugno 2010) dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Settore condizionato – rileva il Presidente dell'Autorità, Luigi Giampaolino – per un verso, da una “regolamentazione di mastodontiche dimensioni”, composta da 615 articoli e 58 allegati (a fronte di direttive Ue che di articoli ne contano 150); per l'altro, da un importante e diffuso ricorso a procedure in deroga (a partire, come è noto, dalla Protezione civile, con contrattazioni dirette estese dagli stati di emergenza ai grandi eventi, interpretati in una accezione assai ampia). Così, la complessità della normativa ha determinato non un impegnato sforzo per semplificare le regole, ma una diffusa tendenza alla fuga dalla loro applicazione.

Né hanno esercitato qualche effetto di ridimensionamento della massa normativa le prassi di condizionamento delle procedure parlamentari, tra ricorso diffuso alla decretazione d'urgenza, maxi emendamenti e

⁴ F. Bassanini, *Prefazione*, in Astrid, *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Mulino, 2010, p. 9 ss.

chiusura del dibattito con voto di fiducia (1.3 al mese, nell'ultimo biennio)⁵. E ancora le leggi finanziarie continuano ad occupare centinaia di pagine, con numeri spropositati di commi e di parole, mentre la Gazzetta Ufficiale rigurgita di quasi 16.000 pagine di provvedimenti all'anno, in una "bulimia giuridica" che sembra incontrollabile⁶.

Certo, rimane l'attesa dell'effetto riduttivo della legge c.d. "taglialeggi" (n.246 del 2005). Ma la vicenda di questa è stata alquanto travagliata; e lo stesso effetto abrogativo è stato rinviato, per ora, al 2012 (legge n.69 del 2009).

Infine, merita richiamare l'affermazione secondo cui la corruzione trova un terreno fertile laddove – come nel nostro Paese – esiste una presenza (ritenuta) eccessiva del settore pubblico, a scapito del mercato.

Anche in questo caso, è arduo considerare la fondatezza dell'affermazione in via generale, considerato che, nella concreta situazione italiana, di liberalizzazioni si è parlato molto, particolarmente negli anni recenti; con risultati peraltro assai ondivaghi, ambigui e complessivamente modesti.

Di questo andamento dà ora riprova la classifica internazionale 2010 del grado di liberalizzazione conseguito dai vari Paesi, curata dall'Istituto Bruno Leoni. Così, mentre latita la presentazione del disegno di legge annuale sulle liberalizzazioni, l'Italia in questa classifica compare in posizioni alquanto mediocri, riportando complessivamente un punteggio di 49, rispetto ai 100 punti assegnati ai casi di eccellenza, senza alcun miglioramento (e perfino qualche arretramento) nei confronti con gli anni precedenti.

D'altronde, precisamente nelle aree segnate in cui maggiormente incisero privatizzazioni, lo scalpore suscitato da vicende come Parmalat, Popolare di Lodi, Telecom, Fastweb, Finmeccanica, ecc., sembrano aver ridimensionato fortemente l'aspettativa che dalle privatizzazioni stesse si potesse ripristinare, in qualche modo, un'etica pubblica⁷. Così, nella concreta esperienza italiana, in vari casi le privatizzazioni hanno esteso l'area del dispiegarsi non tanto delle

⁵ Il dato è segnalato da M. Ainis, *Se il taglialeggi ci fa un baffo*, in *Sole 24 ore*, 2 luglio 2010, cui merita rinviare anche per le argomentate considerazioni sulla distanza tra dichiarazioni di principio e prassi.

⁶ L'espressione è di G. Tremonti, in riferimento a dati di *Doing Business*, in *Sole 24 ore*, 26 giugno 2010.

⁷ M. Mucchetti, *Il mercato più oscuro*, in *Corriere della Sera*, 14 luglio 2010: "l'idea che la mera privatizzazione dell'economia potesse restituirci un'etica pubblica si è consumata nel falò delle vanità".

dinamiche concorrenziali del libero mercato, quanto degli interessi di circoscritti gruppi di interesse.

Del resto, la riduzione della sfera pubblica raramente è stata perseguita con qualche coerenza e organicità; preferendosi, semmai, imputare a fantomatici vincoli costituzionali (a partire dal famigerato art.41) la responsabilità di ostacolare ogni iniziativa di liberalizzazione e, persino, di semplificazione...

3. Precondizioni imprescindibili e interventi estemporanei

Del resto, ogni impostazione di politiche di contrasto alla corruzione non può non basarsi su alcune precondizioni imprescindibili. Che spaziano dall'adeguatezza degli strumenti di indagine alle garanzie di buon funzionamento della giustizia.

E' precisamente su piani di questo tipo, peraltro, che negli ultimi anni si sono adottate le misure più incoerenti e contraddittorie rispetto agli obiettivi dichiarati; ed è su piani di questo tipo che il sistema mostra evidenti debolezze.

Il tema coinvolge, ad esempio, la tormentata vicenda del disegno di legge sulle intercettazioni, che impegna da un paio di anni il dibattito politico e i lavori parlamentari, oscillando tra le più varie soluzioni (da stretti limiti temporali ai divieti di pubblicazione, dagli ostacoli procedurali alle maximulte agli editori, sino alle proibizioni per le intercettazioni ambientali, ecc.), e le più rilevanti obiezioni, anzitutto di legittimità costituzionale; per finire in una via che, per ora, si presenta quanto meno impervia, ma che per vari osservatori si presenta come un vero e proprio vicolo cieco.

Quanto alla giustizia, nessun argomento ha impegnato maggiormente l'attivismo regolatore di Governo e Parlamento. Senza, tuttavia, alcuna ambizione di impostare una riforma in grado di affrontare organicamente i seri problemi strutturali dell'ordinamento giudiziario italiano, ma sempre concentrandosi su specifici interventi volti a correggere regole determinate. Con obiettivi troppo spesso coincidenti con posizioni e interessi personali di ben individuabili protagonisti della politica, e con contenuti oggettivamente consistenti in elementi non di rafforzamento ma di delimitazione dei poteri e, semmai, di contenimento delle capacità di azione della giustizia.

Così, tra leggi e decreti su "processi brevi", "legittimi impedimenti", "ammazza-processi" e altre anomalie, i mali endemici della giustizia permangono invariati; mentre l'Italia continua a figurare ai vertici delle classifiche internazionali sulla lunghezza dei processi e delle

condanne per questi motivi da parte del Tribunale europeo dei diritti dell'uomo. Correlativamente, peraltro, i tempi della giustizia incidono pesantemente sulla posizione del nostro Paese nelle graduatorie in tema di competitività e di attrazione degli investimenti, Per non parlare dei costi comportati dai risarcimenti da ritardo, in base alla c.d. “legge Pinto”.

Gli effetti economici, naturalmente, non rappresentano che un aspetto della questione. E probabilmente non il più grave, se si considerano le conseguenze, appunto, in materia di contrasto ai fenomeni di corruzione e di malamministrazione.

Né può trascurarsi, tra le condizioni imprescindibili, l'importanza della certezza delle regole e della loro applicazione. Tema, questo, che coinvolge certamente una variegata gamma di casi e fattispecie in cui sembra arduo registrare, nella prassi giudiziaria, un grado attendibile di certezza della pena; ma che implica inevitabilmente una esclusione di ogni provvedimento generale di vantaggio per coloro che hanno violato le regole. Le prassi sin qui adottate nel nostro Paese, invece, ammettono in vario modo atti che escludono o riducono gli effetti sanzionatori. Provvedimenti di indulto, così come – e soprattutto – condoni di ogni tipo: edilizi, valutari, fiscali, previdenziali... Prassi che hanno effetti laceranti non solo nei confronti del bene pubblico perseguito dalle regole violate (si pensi, ad esempio, all'interesse pubblico all'ordinata utilizzazione del territorio e alla tutela dell'ambiente rispetto ai condoni edilizi), ma anche e anzitutto sul bene generalissimo, appunto, della certezza del diritto.

4. Tra cronache scandalistiche ed esigenze di analisi organica

In questo quadro di cambiamenti reali (come è avvenuto in relazione, ad esempio, all'alternanza, alla personalizzazione delle responsabilità istituzionali, al ridimensionamento del peso dei partiti), di riforme annunciate (dalle semplificazioni alle liberalizzazioni), di interventi infausti (dagli strumenti di indagine alle regole processuali, fino agli indulti e ai condoni) si colloca l'emergenza morale che sembra ormai dominare le cronache così come le percezioni dei cittadini.

In questi termini, il sistema italiano si presenta sempre più travagliato da scandali, compiacenze, complicità, collusioni, contiguità; attraversato da trame, reti, reticoli, ragnatele di interessi; guastato da regalie, elargizioni, erogazioni, appropriazioni, intimidazioni, nomine, prebende, appalti, commesse, consulenze; condizionato da faccendieri, factotum, mediatori, mestatori, millantatori, collusi; bazzicato da

caste, cricche, cupole, consorterie, comitati d'affari, clientele, parentele.

Un sistema in cui lo stesso Esecutivo si scompone, perdendo ministri e sottosegretari, tra conflitti di interessi, scandali, intercettazioni, dossier; con un Parlamento invischiato in una intricata adozione di discipline, lodi, scudi – sostanziali e processuali - che tendono alla ricerca di nuovi privilegi e impunità, alla limitazione degli strumenti di indagine, alla definizione di espedienti procedurali o prescrizioni.

Una classe di governo che si sente infastidita, punzecchiata, bersagliata, braccata da un giornalismo aggressivo e antagonista; in grado di condurre una lunga guerriglia di disturbo, forte del sostegno di milioni di lettori.

E i temi della legalità scuotono dalle radici la principale forza politica della maggioranza: all'esterno, arroccata nei confronti di ogni denuncia e richiamo alla legalità, comunque tacciati di moralismo, e sempre interpretati come “strumentalizzazione” e “speculazione”; e nel proprio ambito, lacerata dalle accuse a quei membri che, precisamente su questi aspetti, trascurano “il vincolo di solidarietà con i propri compagni di partito”, come “fondamento imprescindibile dell'appartenenza ad una forza politica”⁸.

A fronte di queste dinamiche, opera faticosamente – e spesso coraggiosamente - una magistratura accusata di strumentalizzazioni politiche, gravata da assetti inadeguati, stretta tra divisioni correntizie e tentazioni corporative, scossa da casi di connivenza e collusione che lambiscono le sue file.

Così, un travolgente turbinio sembra investire ogni aspetto della vita pubblica, dall'etica della politica all'indipendenza della magistratura, sino alla libertà di stampa. Mentre l'opinione pubblica - italiana e internazionale - assiste allo stupore di politici sdegnati perché qualcuno ha pagato la loro casa senza avvertirli, all'arroganza di ministri senza deleghe troppo indaffarati per potersi recare davanti al tribunale dove sono processati, alla deferenza con cui funzionari e magistrati si appoggiano ad imbarazzanti camarille per ottenere promozioni o prebende. Un'opinione pubblica certamente preoccupata, turbata, indignata; ma anche infastidita da una sequenza di episodi ormai così nutrita e frequente da provocare rischi di assuefazione, distrazione, noia.

Di questi episodi non si occupa il presente libro.

Il cui oggetto e il cui obiettivo non sono certamente quelli di ricostruire singole vicende (per questo esiste una pubblicistica assai

⁸ Così, il documento esaminato dall'Ufficio di presidenza del Pdl il 29 luglio 2010.

vasta), ma si concentrano e convergono nel tentativo di cogliere caratteristiche, profili, logiche, dinamiche di fondo di fenomeni che si prestano radicati e persistenti, nella loro multiforme varietà e peculiarità; anche al fine di delineare – come vedremo – una serie di proposte.

Ciò che interessa, dunque, non sono mazzette, fondi svizzeri, plusvalenze, rolex d'oro, escort, attici, appartamenti scambiati, ristrutturati, regalati; non sono singoli casi o personaggi, ma l'emergenza determinata dalla corruzione amministrativa.

In effetti, "emergenza" è termine spesso usato, nel lessico corrente, in riferimento ai fenomeni degenerativi della nostra vita pubblica. Ed è termine certamente appropriato, se inteso non tanto come eventualità straordinaria e impreveduta, ma come situazione altamente critica e pericolosa.

Una situazione da valutare al di là di ogni aspetto sensazionale e mediatico, cercando di coglierne pienamente l'importanza e la gravità.

5. Il disegno di legge governativo "anticorruzione" e i progetti parlamentari

5.1. Genesi e vicende di un progetto anomalo

La ricostruzione di elementi, dati, analisi sviluppata negli studi che compongono questo volume non può ignorare i provvedimenti in itinere, in questa materia; e particolarmente il disegno di legge "anticorruzione" ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", A.S., XVI leg. n.2156)", approvato dal Governo il 1° marzo 2010, su proposta di cinque, importanti Ministri (anzitutto Alfano, poi Maroni, Bossi, Calderoli e Brunetta), e dopo un esame cui sono state dedicate ben due sedute.

Approvato con comprensibile orgoglio: il presidente del Consiglio ne ha dato ampia comunicazione e, giustamente, tutti i media ne hanno ripreso i contenuti.

In realtà, l'iter del provvedimento si è svolto in termini alquanto atipici.

Anzitutto, non è stata prevista ed effettuata la trasmissione alla Conferenza Stato-regioni-autonomie locali. Eppure il provvedimento si presenta destinato a vincolare – quanto meno per vari aspetti - anche le regioni e gli enti locali; dunque la trasmissione per il parere della Conferenza è obbligatoria.

D'altronde, pur formalmente approvato all'inizio di marzo, il disegno di legge non è stato presentato al Senato che il 4 maggio successivo, ad oltre due mesi di distanza dalla seduta del Consiglio dei ministri. Un lasso di tempo eccezionalmente lungo, durante il quale il testo non risultava reperibile: in attesa, secondo qualche indiscrezione giornalistica, di una soluzione a contrasti tra ministri che consentisse effettivamente di definire il testo ufficiale.

Nato in maniera anomala e claudicante, il disegno di legge ha proseguito in termini incerti e difficoltosi il suo percorso parlamentare; sino a far dubitare, già a pochi mesi dalla presentazione, di un definitivo affossamento⁹.

Quanto agli obiettivi, il disegno – come spiega il Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri - per un verso “risponde alla domanda di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini” e, dall'altro, adegua il sistema italiano “agli standard internazionali, in funzione del mantenimento della credibilità del Paese”. E non a caso, si parte proprio dalla necessità di attuare la Convenzione ONU contro la corruzione; tema davvero essenziale, per l'Italia, che nelle graduatorie internazionali sulla corruzione, come si è accennato, non figura certo nelle posizioni di eccellenza.

5.2. I contenuti

Nei contenuti¹⁰, il disegno si concentra essenzialmente su cinque versanti: a) Piano nazionale anticorruzione; b) misure di trasparenza; c) controlli sugli enti locali; d) cause di incandidabilità; e) modifiche al codice penale.

Si tratta di argomenti che, in parte, si sovrappongono a quelli trattati da una serie di progetti di legge di iniziativa parlamentare; a partire da quelli presentati, in materia di contrasto alla corruzione, dai senatori Baio e altri (Partito Democratico, A.S. n.2044, 6 maggio 2010), Li Gotti e altri (Italia dei Valori, A.S. n.2164, 6 maggio 2010), D'Alia (UDC, A.S. 7 maggio 2010), Finocchiaro ed altri (Partito Democratico, A.S. n.2174, 11 maggio 2010).

Anche a questi, occorre dunque fare riferimento, nell'esporre i singoli profili.

⁹ Cfr. gli interrogativi sollevati da V. Grevi, *Che fine ha fatto il disegno di legge sulla "lotta alla corruzione"?*, in *Corriere della sera*, 28 luglio 2010.

¹⁰ V. il Dossier elaborato dal Servizio Studi sel Senato, XVI legislatura, Disegno di legge A.S. n.2156 e abb. Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione, n.216/II, giugno 2010. Cfr. il commento di G. Sirianni dal significativo titolo *Molto rumore per nulla*, in www.astrid.it, o in www.crusoe.it.

a) Piano nazionale anticorruzione

Le finalità fondamentali del Piano nazionale anticorruzione si ricollegano ai principi delineati dalla Convenzione ONU del 2003 contro la corruzione (ratificata dall'Italia con la legge 116 del 2009). Il Piano si basa su piani di azione elaborati dalle pubbliche amministrazioni centrali che a) forniscono una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio di corruzione degli uffici; b) definiscono gli interventi organizzativi per presidiare tale rischio; c) specificano procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, se del caso, la rotazione; d) indicano le soluzioni anche normative e le attività volte a individuare tempestivamente ed a prevenire eventuali condotte illecite.

Alla elaborazione del Piano – affidata al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio - si affianca, del resto, l'istituzione di una Rete nazionale anticorruzione, con compiti anche di valutazione e monitoraggio dell'idoneità delle misure adottate e della effettiva attuazione dei piani di azione; nonché un Osservatorio che cura l'analisi aggiornata dei fenomeni corruttivi.

Nelle sue linee fondamentali, l'impostazione pare riflettere le finalità indicate della Convenzione ONU. Eppure non mancano elementi di perplessità.

Anzitutto, sotto un profilo generale, l'attribuzione del compito di prevenire la corruzione è affidato, secondo la Convenzione, ad un organo indipendente (art.6). Questo organo è ora identificato, nel nostro Paese, con il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, dopo le note vicende che hanno portato alla soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e il trasferimento delle funzioni al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (dPCM 5 agosto e 2 ottobre 2008), nell'ambito del quale opera il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT).

Secondo il decreto, il Dipartimento opera "con autonomia e indipendenza dell'attività", nello svolgimento dei compiti anticorruzione; ma – al di là di ogni migliore intenzione e atteggiamento di chi ne rivesta la responsabilità – non è facile ritenere che una configurazione di questo tipo sia adeguata rispetto ai requisiti richiesti dalla Convenzione ONU, che esigono una posizione dell'organo di effettiva indipendenza e autonomia, anche sotto il profilo

strutturale e non solo funzionale, “al riparo da ogni indebita influenza”.

D'altronde, i termini in cui viene tratteggiato il Piano nazionale e i compiti assegnati dal d.d.l. al Dipartimento della funzione pubblica sembrano tenere sullo sfondo ogni aspetto di *enforcement*, essendo concentrati e sostanzialmente circoscritti ad una funzione di analisi, informazione, elaborazione di idee e proposte a supporto delle scelte politiche: in questo richiamando da vicino quanto già la vigente disciplina (dPCM dell'ottobre 2008) assegna al Dipartimento, in materia di indagini conoscitive, di elaborazione di “analisi e studi sull'adeguatezza e congruità del quadro normativo e dei provvedimenti messi in atto dalle amministrazioni”, di predisposizione di un piano annuale nazionale per la trasparenza dell'azione amministrativa, di monitoraggio, ecc.

Quanto alla rete chiamata a fornire al Dipartimento della funzione pubblica gli elementi conoscitivi e progettuali necessari, è da auspicare che produca risultati adeguati; anche se dalle precedenti esperienze sembra emergere una certa ritrosia, da parte delle amministrazioni pubbliche, a fornire gli elementi previsti dalla legge. Così, se in via generale il sito della Funzione pubblica (www.innovazione.it), registra un 21% delle amministrazioni tuttora carente rispetto alla completa attuazione delle regole sulla trasparenza, in relazione a curricula dei dirigenti, assenze, ecc. (legge 69 del 2009), su incarichi e consulenze, all'appello dell'“anagrafe delle prestazioni” gestita dal Dipartimento manca il 40% delle amministrazioni pubbliche¹¹; mentre alla richiesta di dati sulle “auto blu” ha risposto il 26%, tra cui non figurano, a quanto risulta, importanti ministeri¹².

b) Misure di trasparenza

E' certamente condivisibile il valore significativo che il d.d.l. attribuisce alla trasparenza. Già con la legge 15 del 2009 (art.4, comma 6), del resto, la trasparenza è stata configurata come “livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'art.117, secondo comma, lett. m), della Costituzione”. Trasparenza che, in quel contesto, si riferiva alle informazioni concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, gli indicatori relativi agli andamenti gestionali e l'utilizzo delle risorse, i risultati delle attività di misurazione e valutazione allo scopo di

¹¹ Sole 24 ore, 31 luglio 2010.

¹² Cfr. *La Stampa*, 26 giugno 2010; *Corriere della sera*, 25 luglio 2010.

favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

In attuazione di questi indirizzi, il d. lgs. 150 del medesimo anno ha previsto, in particolare, la pubblicazione, nel sito di ogni amministrazione, di: programma triennale per la trasparenza e l'integrità; piano e relazione sulla performance; dati sui premi previsti ed effettivamente distribuiti; curricula e retribuzioni di dirigenti, titolari di incarichi di indirizzo, componenti degli organismi di valutazione; incarichi a dipendenti e a soggetti privati.

Ora, il d.d.l. anticorruzione estende la trasparenza ai procedimenti amministrativi, con particolare riferimento alle autorizzazioni e concessioni, ai contratti per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, all'erogazione di sovvenzioni, contributi e altri vantaggi economici, ai concorsi per l'assunzione del personale e progressioni in carriera.

La mancata o incompleta pubblicazione, d'altronde, costituisce violazione degli standard qualitativi, anche agli effetti di promozione della "class action" (d. lgs. 198 del 2009, art.1) ed è valutata sotto il profilo della responsabilità dirigenziale (d.lgs. 165 del 2001, art.21).

Misure particolari riguardano i contratti (artt.3 e segg.), anche in questo riprendendo ed estendendo un indirizzo già delineato dal legislatore (cfr. il d. lgs. 163 del 2006, art.7, e dalla disciplina di specifici interventi, peraltro non sempre attuate¹³).

Sotto questi profili, il d.d.l. prosegue impostazioni e orientamenti pienamente condivisibili, in base alla ricostruzione, argomentata in dottrina, della trasparenza come diritto, come risultato (misurabile), come strumento non solo per la tutela di posizioni soggettive, ma anche e anzitutto per il controllo democratico¹⁴.

c) Controlli sugli enti locali

Un'ampia parte del d.d.l. è dedicata ai controlli sugli enti locali, sostituendo una nutrita serie di articoli del Tuel (d. lgs. n.267 del 2000). Si riscrivono, così, le disposizioni relative ai responsabili dei servizi (art.49), ai controlli interni (art.147), si introducono nuovi articoli sui controlli di regolarità amministrativa e contabile (art.147 bis), sul controllo strategico (art.147 ter), sulle società partecipate (art.147 quater), sulla qualità dei servizi (art.147 quinquies), si ridisegnano i principi in materia di contabilità (art.151), la disciplina

¹³ Cfr., ad es., i decreti legge 39 e 135 del 2009, in relazione rispettivamente alla ricostruzione in Abruzzo e all'Expo Milano 2015, che demandano la disciplina di elenchi di fornitori e prestatori di servizi ad un DPCM non ancora adottato.

¹⁴ V., ampiamente, F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, p.5 ss. e passim.

del piano esecutivo di gestione (art.169), del controllo di gestione (art.196), della revisione economico-finanziaria (art.234).

Nella sostanza, si tratta di una mera trasposizione a questa sede di contenuti tratti dal d.d.l. in materia di “Carta delle autonomie locali” (A.C. 3118). Disegno, quest’ultimo, che avrebbe dovuto costituire il testo organico di adeguamento dell’ordinamento delle autonomie locali al quadro costituzionale introdotto, ormai dieci anni fa, dalla riforma del titolo V. Ma che è ormai costantemente saccheggiato e bucherellato dai più vari provvedimenti, su argomenti numerosi e importanti: dalla composizione dei consigli e delle giunte (artt.20 e 21) ai difensori civici (art.16), sino alla soppressione delle circoscrizioni (art.18), argomenti tutti anticipati dalla finanziaria 2010 e dagli interventi urgenti concernenti gli enti locali adottati con il d.l. n.2 del 2010; per non parlare dei problematici rapporti tra la disciplina delle funzioni fondamentali degli enti locali prevista nel d.d.l. e quella già approvata con la legge sul federalismo fiscale (l. 42 del 2009).

Nel merito, le disposizioni in materia di controlli possono essere utili, anche al fine di porre fine ai numerosi dubbi avanzati in questa fase di transizione; anche se, precisamente da questo punto di vista, l’estrapolazione da un’organica disciplina dell’ordinamento locale può costituire una soluzione tutt’altro che ottimale. Né, del resto, risulta proprio evidente quanto le disposizioni qui riportate riflettano finalità anticorruzione o scopi di altro tipo, a partire da quello di rafforzare gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica e di controllo degli equilibri finanziari della gestione: il fatto che, nel transito dal d.d.l. sulla Carta delle autonomie a quello sulla corruzione, il testo sia stato modificato (esclusivamente) per attribuire ora al Ministero dell’economia qualche competenza già demandata al Ministero dell’interno (cfr. testo dell’art.151 tuel) non sembra proprio confortare l’ipotesi che prevalgano preoccupazioni di contrasto a fenomeni corruttivi.

d) Cause di incandidabilità

Sotto la denominazione “fallimento politico”, il d.d.l. (art.9) include, oltre alla disciplina della dichiarazione di dissesto di comuni e province, la sanzione dell’incandidabilità al presidente della giunta regionale che sia stato rimosso per atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, in base al (mai applicato, in 40 anni) art.126 Cost.; ivi compreso – si precisa, facendo riferimento alla legge sul federalismo fiscale¹⁵ - il grave dissesto delle finanze regionali. Anche in

¹⁵ Legge n.42 del 2009, art.17, comma 1, lett.e).

questo caso, in realtà, le preoccupazioni di controllo degli equilibri finanziari sembra dominare sulle finalità anticorruzione.

D'altronde, l'articolo non definisce puntualmente le nuove regole, limitandosi a stabilire i criteri e principi, delegando quindi il Governo. Delega che - riguardando un argomento (l'incandidabilità), rientrante nella materia elettorale, riservata al Parlamento - non ha mancato di sollevare perplessità, anche nell'ambito del partito di maggioranza¹⁶.

e) Modifiche al codice penale

L'adeguamento della disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione è previsto dalla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, firmata a Strasburgo nel 1999. L'Italia, che pure l'ha sottoscritta, non l'ha mai ratificata. Anche in questa occasione, si omette sia di riformulare più attentamente le diverse fattispecie di reato sia di introdurne di nuove, dalla corruzione nel settore privato al traffico d'influenze, accogliendo suggerimenti avanzati dalla dottrina¹⁷, e proposte contenute in altri progetti di legge.

La via seguita dal d.d.l. governativo (art.12) è, invece, più semplice e rustica, consistendo in un aggravamento delle pene - da un terzo alla metà - per una serie di delitti contro la pubblica amministrazione, dal peculato alla corruzione, nel presupposto che l'aggravamento stesso rafforzi l'efficacia dissuasiva della norma penale.

Che si tratti di un presupposto generalmente valido risulta in realtà contestabile e contestato nelle scienze criminologiche; ma soprattutto risulta poco attendibile in Italia, dove l'applicazione effettiva della pena edittale risulta assai rara, dove il sovraffollamento delle carceri si presenta come un problema strutturale (con gravi picchi di emergenza)¹⁸, risolto da ogni tipo di trattamento riduttivo, da possibilità di accedere all'esecuzione della pena presso la propria abitazione¹⁹, da periodici indulti; dove, in definitiva, le pene sono aleatorie, prescrivibili, amnistiabili, condonabili e patteggiabili²⁰...

¹⁶ Cfr. l'intervento del senatore Pastore (PdL), nel *Resoconto* della seduta congiunta della I e della II Commissione del Senato, 25 maggio 2010, n.75.

¹⁷ Cfr. V. Grevi, *Che fine ha fatto il disegno di legge sulla lotta alla corruzione?*, cit.

¹⁸ I dati del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) segnalano, a luglio 2010, una presenza effettiva nelle carceri di un numero di oltre 68.000 detenuti su una capienza regolamentare di 44.568, con un sovraffollamento che supera il 30%: cfr. *Sole 24 ore*, 19 luglio 2010.

¹⁹ In questa direzione si muove nuovamente il d.d.l. presentato dal Ministro Alfano, A.C. 3291 bis.

²⁰ ...per riprendere la sequenza di aggettivi usata da Agostino Cordova, *Vi spiego perché le norme anticorruzione*

Precisamente in questa materia, si differenziano i d.d.l. 2174 (Finocchiaro) e 2164 (Li Gotti), che puntano ad un ridisegno complessivo della fattispecie penale²¹, prevedendo una fattispecie unica del delitto di corruzione che include, tra l'altro, la condotta di concussione per induzione; mentre l'attuale ipotesi di concussione per costrizione è ricondotta al reato di estorsione. Del resto, si introduce una specifica circostanza aggravante nell'ipotesi in cui un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio commetta violenza o minaccia con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti alle proprie funzioni.

Si prevede, poi, la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'obbligo di provvedere ad una riparazione pecuniaria a favore dell'amministrazione, nonché un potenziamento delle misure patrimoniali, estendendo la confisca obbligatoria dei beni; si sanziona il possesso ingiustificato di valori da parte di imputati per determinati reati; si introducono, poi, nuove fattispecie per la corruzione nel settore privato, e per il traffico di influenze illecite (*trading in influence*, secondo la Convenzione penale di Strasburgo. Ulteriori disposizioni prevedono una nuova disciplina, tra l'altro, dei rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare, nonché dei casi, in senso estensivo, in cui condanne penali costituiscono causa ostativa a candidature alle elezioni, o all'assunzione di determinate cariche, o comportano sospensione e decadenza di diritto da cariche rivestite.

Su questa linea si colloca anche il d.d.l. 2168 (D'Alia), che nel prevedere anzitutto un aumento delle pene per reati contro la pubblica amministrazione, analogamente dispone, in caso di condanna, in ogni caso l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, nonché una nuova disciplina della confisca dei beni; introducendo anch'esso i reati di traffico di influenza e di corruzione nel settore privato.

Ancora, i due d.d.l. Finocchiaro e Li Gotti esonerano da responsabilità penale gli ufficiali di polizia giudiziaria che conducono "operazioni sotto copertura" al fine di acquisire elementi di prova in relazione a casi di corruzione. A queste operazioni dedica particolare attenzione,

non basteranno, in *Liberal*, 2 marzo 2010. Scetticismo, su un contrasto alla corruzione affidato essenzialmente all'inasprimento delle pene, in un contesto processuale inefficiente, è stato espresso recentemente, tra gli altri, dal presidente della Corte dei conti, Luigi Giampaolino (in *Corriere della sera*, 28 luglio 2010).

²¹ In particolare, si prevede una fattispecie unica del delitto di corruzione, in cui è ricompresa ogni condotta del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che indebitamente riceve, per sé o per altri, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa, in relazione al compimento all'omissione o al ritardo di atti del suo ufficio o servizio o al compimento di un atto o di un'attività contrari ai doveri dell'ufficio o del servizio.

del resto, il d.d.l. Baio, che – attuando quanto previsto dalla Convenzione ONU – disciplina i finti tentativi di corruzione messi in atto, sotto un rigoroso controllo della magistratura e della polizia giudiziaria, per mettere alla prova amministratori e funzionari.

Ulteriori prospettive sono adottate dal d.d.l. D’Alia nel prevedere l’applicazione necessaria della custodia cautelare in carcere per gravi reati contro la p.a.; o nell’introdurre il divieto di conferimento di incarichi, da parte delle pubbliche amministrazioni, a chi sia stato condannato, anche in via non definitiva, per determinati reati; o nel privare dell’elettorato – attivo e passivo – chi abbia riportato condanne definitive per analoghi reati; o ancora nell’affrontare il tema – divenuto assai caldo nello specifico e travagliato percorso legislativo – delle intercettazioni telefoniche, qui espressamente considerate per lo svolgimento delle indagini relative a reati contro la p.a.

Ancora, il d.d.l. Li Gotti prelude l’assunzione di incarichi di governo a coloro che siano stati rinviati a giudizio per questi ultimi reati o per reati contro l’amministrazione della giustizia, sancendo la nullità e l’inefficacia delle nomine eventualmente disposte; intervenendo, d’altronde, sul regime di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità prevedendo discipline articolate per i parlamentari, per i titolari di cariche regionali, per gli amministratori locali.

Su questi profili, a partire dalla disciplina penale, si avrà modo di riflettere approfonditamente, nella ricerca qui pubblicata²²: che certamente ha inteso considerare l’importanza della repressione penale in ogni aspetto, puntando in realtà su nuove conformazioni di fattispecie, figure soggettive, aggravanti, pene accessorie, piuttosto che sul semplice aumento delle pene.

f) la “clausola di invarianza”

Ancora un punto merita qualche considerazione. In un Paese in cui la “tassa della corruzione” si aggira annualmente – secondo le stime della Corte dei conti – sui 60 miliardi, e ancora più elevati possono considerarsi i danni sulla competitività nazionale, la lotta alla corruzione continua ad ispirarsi ad una concezione a “costo zero”. Significativamente, il d.d.l. governativo si conclude con una generale “clausola di invarianza”, secondo cui dall’esecuzione della legge “non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”, mentre “le amministrazioni competenti provvedono allo svolgimento delle attività previste dalla presente legge con le risorse

²² V., infra, il contributo di Vito D’Ambrosio.

umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”²³. Una frugalità puntualmente ribadita nelle disposizioni specifiche; preoccupate di precisare che, ad esempio, agli esperti chiamati ad operare come componenti nell’Osservatorio sulla corruzione non solo non spetta alcun compenso, ma che è escluso persino ogni rimborso delle spese “a qualsiasi titolo sostenute”...

5.3. *Qualche osservazione*

Complessivamente, il disegno di legge governativo presenta inadeguatezze rilevanti nelle soluzioni concretamente adottate, così come nella ampiezza degli argomenti trattati. In effetti, si limita ad occuparsi di alcuni, ben circoscritti profili che si ricollegano alla corruzione: e significativamente, la stessa Convenzione ONU, richiamata in relazione alla generale necessità che gli Stati elaborino, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, politiche di prevenzione della corruzione (art.5), viene ignorata in aspetti di grande rilievo, dalla definizione dei presupposti per la candidatura e l’elezione ad un pubblico mandato (art.7.1) alle misure per la prevenzione dei conflitti di interesse (art.7.4), sino agli strumenti per facilitare la segnalazione, da parte dei pubblici ufficiali, dei casi di corruzione di cui siano venuti a conoscenza (art.8.4), ecc. ecc.

In questo contesto, particolarmente in relazione a materie quali la disciplina di carattere penale o i casi di preclusione all’assunzione o all’esercizio di funzioni istituzionali, i progetti di iniziativa parlamentare ampliano sensibilmente la gamma di proposte.

Queste ipotesi rappresentano ora una gamma di elementi, di spunti, di proposte per lo sviluppo di una discussione sostanziale tra le forze politiche che si presenta sempre più necessaria. E che sin qui è mancata: segnando, in questa materia, una convergenza e dei risultati ben distanti da quelli ora conseguiti (ed è, nella panoramica attuale, un segnale di ottimismo del tutto eccezionale e inconsueto) in relazione alle politiche antimafia, con la recente (3 agosto 2010) approvazione all’unanimità, al Senato, del “Piano straordinario di contrasto alle mafie”.

6. *La ricerca di Astrid*

²³ “Una politica contro la corruzione che non costa nulla – annota G. Sirianni, nel commento sopra citato – non può che valere quello che costa”.

Rispetto alla complessità dei temi relativi alla corruzione amministrativa, il Gruppo istituito da Astrid all'inizio del 2009, in una ricerca che ha coinvolto sensibilità e competenze diverse, impegnando qualche decina di esperti, ha inteso compiere analisi del fenomeno e delle sue cause, non solo allo scopo di meglio conoscerne le caratteristiche e le dinamiche, ma anche al fine di proporre una serie di possibili terapie. In queste attività, in relazione al metodo così come ai contenuti, del resto, si è potuta utilizzare l'esperienza, in particolare, di rilevanti precedenti, a partire da quella del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione presieduto da Sabino Cassese, il cui Rapporto – presentato al Presidente della Camera dei Deputati nell'ottobre 1996 – già offriva un'ampia serie di ipotesi di intervento legislativo²⁴.

L'analisi e la riflessione, i cui esiti sono riportati nel presente volume, muovono da prospettive politologiche, economiche, giuridiche; per compiere quindi una attenta ricognizione degli strumenti cui, nel nostro sistema così come nelle fonti internazionali, è possibile fare riferimento per prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e malamministrazione. Si è così approfondita e discussa l'efficacia di regole soggettive applicabili alla generalità dei funzionari pubblici, dalla ridefinizione dei reati alla responsabilità amministrativa e contabile, dalle modalità di accesso alla funzione ai conflitti di interesse, dai doveri di comportamento alla responsabilità disciplinare, per passare agli aspetti specifici per le diverse categorie di funzionari pubblici (a partire da quelli politici ai professionali, sino ai magistrati).

Si sono poi analizzati gli strumenti oggettivi, quali la trasparenza e i controlli, nelle varie forme e modalità; verificando quindi gli aspetti peculiari dei settori maggiormente esposti (con riferimento ad urbanistica, contratti, sanità, servizi pubblici).

Dalla riflessione condotta da esperti di ciascun profilo e dalla comune discussione è scaturita una articolata serie di 200 proposte.

Basate su una precisa attenzione agli orientamenti europei e internazionali; sulla piena utilizzazione degli strumenti di trasparenza, in relazione a criteri, procedure, incarichi, redditi; sulla cura nel distinguere gli interessi, pubblici e privati, separandoli nelle diverse circostanze, sia durante l'esercizio della funzione che in seguito alla sua cessazione; sulla predeterminazione di procedure e requisiti

²⁴ Camera dei Deputati, Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, Roma-Bari, Laterza, 1997. Dello stesso Cassese, del resto, cfr. già *“Maladministration” e rimedi*, in *Foro it.*, 1992, V, 243.

oggettivi per il conferimento di incarichi; sulla valorizzazione del merito, nell'accesso alla funzione e nello sviluppo di carriera; sulla limitazione della durata degli incarichi e dalla rotazione, nelle le funzioni maggiormente esposte; sulla elevazione dei livelli di neutralità di criteri, procedure, organi; sulla estensione e sul rafforzamento dei codici etici; sul superamento di ingiustificabili differenze in situazioni simili, ricomponendo le regole in discipline unitarie.

Si tratta di proposte diverse per incisività, importanza, innovatività. Ma accomunate da un disegno organico e da una medesima logica, che tende – al di là e al di fuori da ogni condizionamento mediatico e di ogni sensibilità cronachistica - a ricostruire condizioni strutturali di migliore tutela del bene pubblico ed a generare comportamenti virtuosi nei pubblici funzionari.

Proposte che si traducono in misure amministrative e in regole, anzitutto – ma di certo non esclusivamente – legislative; ma con la piena consapevolezza della necessità che le regole siano elaborate, concepite e supportate da politiche coerenti, in un quadro condiviso che vada ben al di là dei confini e della durata di una determinata maggioranza di governo. E con la piena consapevolezza dei limiti che le regole amministrative inevitabilmente incontrano, laddove non siano accompagnate da un reale e solido sostegno sul piano morale e culturale.

Al proposito, lo spirito che ha consentito, come si è accennato, l'adozione unanime di misure antimafia, dovrebbe costituire il precedente cui ispirare le politiche anticorruzione.

In definitiva, nessuna politica di prevenzione e contrasto alla corruzione può presentare la minima possibilità di successo se non muove dalla piena, condivisa coscienza del carattere radicato, penetrante e persistente di fenomeni in grado di ledere gangli fondamentali di funzionamento delle istituzioni repubblicane; e se, dunque, non superi e abbandoni ogni approccio propagandistico, estemporaneo, partigiano, per fondarsi su basi comuni che puntino su coerenti politiche di lungo periodo. Il che non significa negare l'utilità o, talora, la necessità di adottare misure a breve termine. Misure che valgano ad avviare processi, ma anche a trasmettere concreti segnali: quali potrebbero derivare, ad esempio, da un inedito rigore, da parte di tutte le forze politiche, nella selezione delle candidature ad ogni carica e ad ogni livello.

Politiche di questo tipo e respiro – merita ancora sottolinearlo – dovrebbero essere supportate da risorse adeguate; tenendo conto della dimensione dei valori economici in gioco e del danno procurato alla competitività del Paese, rispetto ai quali le risorse idonee a sostenere

anche la più determinata azione di prevenzione e contrasto risulterebbero modeste e comunque costituirebbero un proficuo investimento. D'altronde, oneri di questo tipo, ove le iniziative anticorruzione fossero attivate in termini efficaci, sarebbero ampiamente coperti – oltre che da entrate dirette, quali quelle da sanzioni pecuniarie - dai risparmi realizzabili (si pensi, ad esempio, all'incidenza di tangenti e mediazioni di ogni tipo sulla levitazione dei costi di infrastrutture, servizi, forniture).

Su questo piano, in questi anni non è mai mancata la voce del Presidente della Repubblica. Impegnata nel denunciare, con franca nettezza, “oscure collusioni”, “trame inquinanti”, “squallide consorterie”; nel richiamare la necessità di affermare e consolidare “rigorose regole deontologiche”, per recuperare il prestigio della magistratura; nel sostenere iniziative “che contribuiscono a formare, specie le giovani generazioni, ai valori della legalità”; nell'evocare e nell'esigere, “nelle travagliate vicende dello Stato di diritto nel nostro Paese”, l'apertura di “una nuova pagina”.

Ecco, è uno spirito di questo tipo che ha animato le ricerche, le discussioni, le conclusioni del gruppo di Astrid.

Nella speranza che le proposte espresse in questo volume possano avere – senza alcuna enfasi e con grande attenzione alla realtà delle cose - qualche utilità, nell'irrinunciabile sforzo di aprire quella “nuova pagina”.