

Massimo Villone

## ***Alla ricerca della buona amministrazione perduta<sup>o</sup>***

SOMMARIO. I. – La corruzione dilaga. II. – *Malpractices* nel governo regionale e locale: un *case study*. III. – Nuovi scenari e politiche anticorruzione. IV. – Per un paese normale.

### *I. La corruzione dilaga*

Transparency International è un'organizzazione che su scala mondiale vigila sulla "corruzione percepita" nei singoli paesi, stilando una classifica annuale. In questa, l'Italia si è collocata negli ultimi tre anni al 41°, poi al 55°, e infine al 63° posto nel 2009. Bassa classifica, e netto peggioramento. Il nostro paese è preceduto con ampio margine da tutti i maggiori paesi europei, e tra le potenze industriali solo la Cina va peggio. Ma l'Italia valorosamente sconfigge paesi come l'Arabia Saudita, la Tunisia, la Croazia, la Georgia, il Kuwait, il Ghana, il Montenegro.

L'opinione pubblica italiana è poco o per nulla consapevole della crescente attenzione rivolta a livello mondiale alla corruzione in tutte le sue forme. Istituzioni di primario rilievo, come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale, considerano il contrasto alla corruzione come un obiettivo primario, e sono direttamente impegnate in tale contrasto. Questo merita una valutazione positiva, anche se non le assolve dalle critiche per altro verso dirette alle loro politiche. L'Assemblea delle Nazioni Unite ha approvato il 31 ottobre 2003 una Convenzione anticorruzione (UNCAC). Il recente G20 di Toronto, del giugno 2010, afferma nel documento finale che la corruzione minaccia l'integrità dei mercati, erode la concorrenza equa, distorce l'allocazione delle risorse, distrugge la fiducia pubblica, mette a rischio lo Stato di diritto. E sollecita la ratifica e la

---

<sup>o</sup> Il presente lavoro sarà pubblicato su *Questione giustizia*, n. 4/2010. Alcune parti del paragrafo II sono tratte, con adattamenti e modifiche, da un mio intervento in *Mezzogiorno Europa*, gennaio-febbraio 2009, p. 26 ss.

completa attuazione della citata Convenzione delle Nazioni Unite. Il Consiglio d'Europa ha istituito un Gruppo europeo di Stati contro la corruzione (GRECO), di cui l'Italia fa parte dal 2007. Il rapporto GRECO sull'Italia per il 2008 sottolinea tra l'altro il bisogno di un piano nazionale e di una politica generale anticorruzione, non affidata a sporadiche risposte legislative; esprime preoccupazione per la lunghezza dei processi e per il rischio della prescrizione; per le immunità concesse a titolari di pubblici uffici; per la necessità di rafforzare la difesa dell'etica pubblica e della trasparenza nelle amministrazioni pubbliche. Il Rapporto rivolge all'Italia numerose raccomandazioni: specifiche innovazioni legislative, miglioramento della preparazione professionale e del coordinamento delle forze dell'ordine impegnate sul fronte della corruzione, limiti alla sospensione dei giudizi penali per i titolari di cariche (al momento della stesura del Rapporto, la Corte costituzionale non si era ancora pronunciata sul Lodo Alfano con la sent. 262/2009), previsione di incompatibilità con la carica pubblica nel caso di condanna per reati di corruzione, programmi incisivi per la prevenzione e la scoperta dei fenomeni corruttivi nell'ambito delle singole amministrazioni, norme per incoraggiare la denuncia da parte di privati o pubblici funzionari, incisive prescrizioni di trasparenza, pubblicità e accesso agli atti, e molto altro ancora.

Analisi e rapporti si susseguono, ed evidenziano il grave danno che viene dai fenomeni corruttivi. Danni allo spirito pubblico, ovviamente, ma non solo. Perché ne risente anche il sistema produttivo, e l'efficienza di un sistema-paese. Ancora la Banca Mondiale, ad esempio, stima che i maggiori costi per le imprese nei paesi dove la corruzione è diffusa possano giungere al 10 per cento. Studi e ricerche dimostrano che la corruzione scoraggia gli investimenti esteri, e impatta sulla qualità e composizione della spesa pubblica, recando danno all'allocazione di risorse a servizi pubblici fondamentali. Solo il provincialismo italiano può far pensare che le ricorrenti polemiche sugli scandali che colpiscono personaggi anche autorevoli siano frutto di una miope lettura antigovernativa e della dialettica malata di un bipolarismo becero e d'accatto.

Né mancano in Italia gli scettici sugli allarmi sollevati in sede internazionale, per l'opinabilità dei parametri e dei metodi di raccolta dei dati. Ma se non vogliamo credere alle classifiche di Transparency International – che pure riflettono l'opinione pubblica di ciascun paese - dovremo certo prestare fede alla relazione presentata al Parlamento il 17 novembre 2009 dal SAeT, struttura che ha da ultimo sostituito l'Alto Commissario anticorruzione (v. *infra*, par. III). Ancor più dovremo credere alle relazioni della Corte dei conti. Da tempo ha lanciato l'allarme sul dilagare della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, in forme antiche e nuove. Apprendiamo dalla stampa che il costo della corruzione potrebbe oggi giungere alla astronomica cifra di sessanta miliardi di euro all'anno. È l'equivalente di un paio di robuste leggi finanziarie di taglio alla spesa pubblica. Mentre il numero delle denunce per concussione e corruzione sale vertiginosamente tra il 2008 e il 2009.

Dunque i dati sono tali da far capire che se l'Italia riuscisse a combattere con efficacia la corruzione - e magari anche l'evasione fiscale, altro male storico – le prospettive della finanza pubblica cambierebbero radicalmente. Potremmo risalire nelle classifiche della competitività, che ci vedono in grave ritardo rispetto ai paesi a noi vicini. Sarebbe possibile un salto di qualità nei servizi che le pubbliche amministrazioni offrono ai cittadini. Potremmo, in sintesi, avere un paese più moderno e più giusto. Questo misura il rilievo politico generale del problema, che va molto al di là del profilo strettamente penalistico. Anche per quest'ultimo, in ogni caso, sappiamo che cifre e dati non esprimono un ingiustificato allarmismo. Piuttosto, riflettono esattamente l'esperienza dei cittadini. La lettura della stampa nazionale e locale ci espone quotidianamente una galleria degli orrori, in cui amministratori pubblici e personaggi di ogni caratura e colore politico vengono colti nel compimento di attività criminose o ai limiti della legge, volte al vantaggio personale, di gruppo, di clan.

Ad ogni nuovo scandalo aleggia la domanda: siamo ad una nuova tangentopoli? Ma il quesito in fondo è accademico. Come è stato notato, quella fenomenologia corruttiva si mostrava prevalentemente volta al finanziamento illecito dei partiti. Oggi, la

corruzione sembra invece volgersi in larga misura al profitto individuale. Le pesanti e costose organizzazioni dei partiti di un tempo sono in larga misura dissolte. Per un verso, è dunque venuta meno la pressione per il reperimento illecito di risorse. Ma si è aperta la porta all'avidità personale piuttosto che alla rinascita dello spirito pubblico. Da questo punto di vista, la stagione che viviamo non è certo migliore di quella di ieri.

## *II. Malpractices nelle regioni e negli enti locali: un case study.*

Nei primi anni '90 il terremoto di tangentopoli investe le istituzioni con forza devastante. Il sistema dei partiti, già ampiamente corroso dall'interno, collassa. I gruppi dirigenti sono decimati dalle inchieste e dagli arresti. Si rende visibile un vasto sistema di corruzione politico-amministrativa volto al finanziamento occulto della politica. È un'emergenza democratica, che richiede una politica pulita, capace di interpretare la domanda di cambiamento, di nuova legittimazione e più forte radicamento.

È qui che matura la scelta dell'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia, che – insieme al sistema elettorale maggioritario di collegio per il parlamento nazionale - viene approvata nel 1993. Il modello è semplice. Un proporzionale di lista e preferenza unica per il consiglio comunale, di collegio per quello provinciale. In entrambi i casi, con premio di maggioranza legato all'elezione – a doppio turno - del capo dell'esecutivo. Sindaci e presidenti possono essere sfiduciati dall'assemblea, ma al prezzo del contemporaneo scioglimento anticipato del consiglio.

Al tempo stesso, si allenta la maglia dei vincoli giuridici intorno alle amministrazioni. Si attenuano la responsabilità penale e quella contabile. Si riducono i controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi fino al minimo compatibile con il dettato dell'allora vigente art. 130 della Costituzione. Si amplia la sfera di discrezionalità politico-amministrativa, e la possibilità che l'amministrazione disegni in autonomia la propria organizzazione. Si muta radicalmente il ruolo di figure storiche, come il segretario comunale, da sempre occhiuto guardiano dell'ente locale in nome e

per conto del ministero dell'interno. Se ne introducono di assolutamente nuove, come il *city manager*, nella prospettiva di un'amministrazione improntata a nuovi criteri di efficienza e rendimento. Le leggi "Bassanini" danno il via a un vasto decentramento, con il conferimento ai livelli regionali e locali delle funzioni amministrative che non richiedono una collocazione nazionale. È il c.d. federalismo amministrativo o a Costituzione invariata, nella seconda metà degli anni '90.

Per le regioni lo svolgimento trova un punto focale nell'approvazione di una riforma costituzionale per l'elezione diretta dei governatori (l. cost. 1/1999). La riforma si innesta sul Tatarellum, legge elettorale per il consiglio regionale approvata nel 1995. Su un proporzionale con preferenza unica e premio di maggioranza si colloca l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, e si mutua il collegamento cessazione dalla carica del governatore - scioglimento anticipato del consiglio già introdotto per comuni e province. Si accentua fortemente la personalizzazione della politica. Ed è in buona parte una scelta voluta, come quando si scrive nella norma costituzionale che persino la morte o l'impedimento permanente di un governatore determini lo scioglimento anticipato del consiglio. Anche quando, cioè, la cessazione dalla carica avviene per cause prive di qualsiasi rilievo politico. Una scelta immotivata ed eccessiva. Persino nell'archetipo dei modelli presidenziali – quello degli Stati Uniti – nel caso di morte di un presidente subentra il vicepresidente fino a conclusione del mandato.

Le linee evolutive richiamate trovano poi un definitivo consolidamento, ed anzi una accentuazione, nella riforma del Titolo V della Costituzione. Viene approvata dal centrosinistra in fine della XIII legislatura. Secondo un'opinione prevalente nello stato maggiore del centrosinistra, la parola d'ordine del federalismo può favorire il recupero nel Nord del paese, dove la coalizione è in affanno. E quindi si va avanti, in un contrasto frontale con l'opposizione, con una riforma in più punti malfatta. Per la prima volta nella storia repubblicana si modifica la Costituzione a colpi di maggioranza. I fatti smentiscono poi, nel voto del 2001, l'illusione di un guadagno elettorale per il centrosinistra.

Le scelte fatte dal 1993 al 2001 intendono, nel complesso, rispondere alla gravissima crisi dei primi anni '90. Una politica più vicina ai cittadini, attraverso l'elezione diretta. Maggiore stabilità delle giunte per il nesso sfiducia-scioglimento anticipato. Maggiore capacità di governo per il legame tra capo dell'esecutivo e maggioranza data dal premio alle liste collegate. Maggiore efficienza per la più ampia discrezionalità politico-amministrativa, e i poteri più incisivi sull'organizzazione. Un'amministrazione alla porta di casa dei cittadini, per il vasto decentramento delle funzioni. Quindi, più trasparenza, capacità di ascolto, controllo sociale, in luogo della pletera di controlli e vincoli giuridico-formali che già avevano dimostrato la propria inadeguatezza al tempo di tangentopoli, non avendo prevenuto o attenuato la tempesta.

È andata così? No. Un fossato sempre più profondo separa politica e governanti dai governati. Malamministrazione, clientelismo, familismo, spreco del denaro pubblico sono la regola piuttosto che l'eccezione. Critiche, sollecitazioni, inchieste scorrono senza effetto alcuno su un ceto politico che non mostra traccia di pentimento e tanto meno di ravvedimento operoso. Gli strumenti della responsabilità politica rimangono inoperanti verso chi male governa o male amministra. Quel che una volta avrebbe provocato dimissioni immediate e vergogna imperitura diventa oggetto di battute da salotto, o di risposte infastidite davanti a una telecamera o sulle pagine di un giornale. Tutto ciò accade in particolare nel Mezzogiorno, ma non solo. Le relazioni annuali della Corte dei conti sono una vera galleria di orrori amministrativi. Forse solo il tempo del primo mandato ai sindaci eletti direttamente in base alla legge del 1993 risponde pienamente alle attese, e mostra un rendimento adeguato. Ma è una stagione breve.

Perché questo drammatico divario tra gli obiettivi e le speranze, e i risultati poi effettivamente realizzatisi? Probabilmente, una motivazione prevale. Il tempo del cambiamento è anche quello in cui si dissolvono i partiti di massa come organizzazione radicata e vitale di partecipazione democratica e di selezione del ceto politico.

Già tangentopoli porta in sé una forte carica antipartitocratica. Nel cambiamento si innesta la teorizzazione del partito leggero.

L'elefantica organizzazione burocratica di massa è alla base della fame di risorse e della conseguente degenerazione verso il finanziamento illecito. C'è bisogno di partiti leggeri. Ma partiti tanto leggeri da essere evanescenti non riescono ad assolvere le funzioni di elaborazione progettuale e di selezione del ceto politico che hanno svolto nella storia repubblicana. Ancor meno in presenza di scelte sulle istituzioni che oggettivamente portano alla ulteriore destrutturazione di quel poco che resta dell'organizzazione partitica.

A questo contribuisce la preferenza unica. Viene introdotta per evitare il controllo partitocratico del voto reso possibile dalla preferenza plurima, e per contrastare in alcune parti del paese il pericolo di un ingresso della criminalità organizzata nelle competizioni politiche. Ma produce come effetto collaterale la guerra di tutti contro tutti all'interno di ciascun partito. Dove si applica un sistema elettorale di lista e preferenza unica nessun partito governa più la competizione elettorale. I partiti perdono qualsiasi capacità di selezionare il ceto politico. Si arriva al seggio non per volontà del partito, ma per il consenso personale di cui si dispone.

È chiaro che questo produce assemblee di notabili, la cui forza si misura esclusivamente per il pacchetto di voti di cui si dispone. Ognuno gioca per se stesso, perché se il consenso personale è in assoluto la cifra politica, solo mantenendo o aumentando quel consenso ci si garantisce un *cursus honorum* oltre la carica al momento detenuta. Per questo, la poltrona nell'assemblea elettiva non si lascia per nessun motivo. Un partito che non c'è non può offrire garanzie a nessuno per il futuro. Ed ancora per questo un sindaco o un governatore non cadono perché sfiduciati a causa dell'incapacità di governare. Nessuno è più contrario di un consigliere di maggioranza all'idea di votare una sfiducia al capo dell'esecutivo, che comporta la contemporanea perdita del seggio consiliare. Una richiesta del partito in tal senso si espone a un grave rischio di essere disattesa. Persino il consigliere di opposizione tende a fare la sua parte senza esagerare, nella chiave di un sano consociativismo e di un interesse condiviso.

La lettura nobile talvolta prospettata è nel vedere stabilità e governabilità perseguite attraverso l'elezione del leader con la sua

maggioranza, e per l'intera durata del mandato. Ma l'effetto concreto è cementare i titolari di cariche di governo alle poltrone. Chi governa male può dormire sonni tranquilli. Oggi, nelle assemblee elettive sono praticamente dissolti i meccanismi della responsabilità politica. Sindaci e governatori se mai cadono perché qualcuno della maggioranza cambia casacca. Ed è comunque un calcolo di convenienza e di lucro personale o di gruppo, che con la politica con la P maiuscola in genere nulla ha a che fare. E la ragione è nel fatto che quei meccanismi presuppongono – per funzionare – la presenza nelle assemblee di partiti solidi e vitali, capaci di autonomia verso le istituzioni.

Al contrario, i partiti sono oggi largamente partiti di governatori, di sindaci, di assessori. Le titolarità di cariche esecutive determina gli assetti di potere all'interno dei partiti. È difficile ipotizzare un segretario provinciale o regionale eletto in contrapposizione a un forte sindaco, o un forte governatore dello stesso partito. Un assessore importante può ben essere la figura dominante nell'organizzazione locale, in grado di orientare le decisioni degli organi di partito, o persino di contrapporsi ad essi. E di sicuro non si dimette, se richiesto.

È questo il contesto in cui le scelte volte a rafforzare il livello istituzionale regionale e locale aprono la porta a forme degenerative talvolta anche molto gravi. Gestire il potere politico-amministrativo nella chiave del consenso personale di chi governa produce malapolitica e malamministrazione. Il buon governo viene da un sistema di incentivi per le *best practices*, e di disincentivi per le *malpractices*. Ma se gli incentivi vengono invece dalla costruzione del consenso personale, e le cattive pratiche non trovano la sanzione della responsabilità politica, solo un popolo di santi e di eroi piuttosto che di amministratori saprebbe tenere fermo il timone verso il buon governo. È così che in larga parte si spiega, ad esempio, la diffusione a macchia d'olio di esternalizzazioni selvagge di funzioni che bene e utilmente potrebbero rimanere all'interno dell'organizzazione amministrativa, e il proliferare di società a partecipazione mista pubblico-privato. Creazione di prebende e poltrone ben retribuite negli organi dirigenti delle società, pacchetti

di posti di lavoro da distribuire ad amici, sostenitori, parenti e sodali. Corruzione e cattive pratiche pagano.

Ancor più considerando che la sanzione possibile attraverso un controllo serrato della società civile è indebolita anch'essa dalla gestione clientelare del potere politico-amministrativo. Le infinite polemiche sugli incarichi, le nomine, le consulenze, sul proliferare di organi presuntivamente tecnici e palesemente inutili, si spiegano anche in questa chiave. Chi governa non ha bisogno di controllare la società civile. Basta che acquisisca il sostegno degli *opinion makers*, dei punti di riferimento: professionisti, imprenditori, docenti universitari, intellettuali. E a tal fine in molti casi basta – purtroppo – qualche finanziamento bene indirizzato, o una sinecura prestigiosa e ben retribuita.

Un tempo, avremmo visto negli organi centrali dei partiti i guardiani di ultima istanza delle buone pratiche politico-amministrative, del buon governo, dell'etica pubblica. Avremmo confidato nella loro capacità di selezionare il ceto politico, assicurandone un ragionevole livello di onestà e competenza. Ma non è più così. Le prime vittime dell'attuale corso della politica sono i partiti nazionali. La destrutturazione dell'organizzazione partitica a tutti i livelli, la dislocazione di forti poteri politico-amministrativi dal centro in periferia nella chiave di un avvicinamento al federalismo, le rigidità istituzionali come il *simul stabunt simul cadent* introdotte a tutela del mito della stabilità e governabilità, hanno capovolto la realtà di un tempo. Ora il potere effettivo è molto più nei partiti territoriali che in quello romano, soprattutto se a Roma non si è al governo. Accade così che un sindaco, un governatore, un assessore possono respingere senza patemi la richiesta di dimissioni o di rinnovamento avanzata da un segretario nazionale. Oggi sono i segretari nazionali ad avere bisogno di quel sindaco, governatore o assessore, e non viceversa. Il signorotto locale ha sempre nella manica l'arma della lista civica, del partito personale, del cambio di casacca. Nello scontro, rischia molto di più il segretario.

È questo il contesto nel quale oggi molti ritengono che il governo regionale e locale sia un terreno particolarmente favorevole al diffondersi della corruzione. Naturalmente non in via esclusiva, come

ad esempio le inchieste che hanno investito la Protezione Civile, o autorevoli esponenti politici nazionali, ampiamente dimostrano. Ma regioni ed enti locali gestiscono la metà o più delle risorse totali del paese. Si tratta di cifre imponenti, che passano in un circuito politico-istituzionale frantumato e largamente privo di efficaci *checks and balances*, torpido e ambiguo nel controllo sociale.

Del processo politico-istituzionale sopra descritto avvertiamo gli esiti negativi ancora una volta nelle parole della Corte dei conti. Sulla moderna forma di gestione clientelare consentita dalle società miste e dalle esternalizzazioni le Sezioni Unite affermano il 20 gennaio 2010 nell'*Audizione sulla finanza locale* nella Commissione Bilancio della Camera che "l'esternalizzazione di servizi e di attività da parte degli enti territoriali è stato negli ultimi anni un fenomeno in continua crescita, sospinto, talvolta, non solo dalla ricerca delle migliori e più efficienti forme organizzative ma anche dallo scopo di aggirare vincoli normativi e di controllo delle spese ritenuti dagli enti troppo rigidi". Ne è venuto "un uso improprio dello strumento". L'esternalizzazione di servizi e di attività ha assunto principalmente la forma della società partecipata. "A tale tendenza ha corrisposto un diffuso riscontro di perdite d'esercizio, direttamente incidenti, attraverso il risultato della gestione operativa, sugli equilibri di bilancio dell'ente locale". La Corte segnala anche la mancanza di vigilanza da parte dell'ente locale, e l'omissione di verifiche interne che avrebbero potuto evidenziare le responsabilità nel determinarsi di stati di crisi. Inoltre, la Corte richiama il crescente ricorso a fondazioni, che "non dotate di sufficiente patrimonio, di frequente generano perdite, esito incongruo per tali organismi. Perdite che devono essere, naturalmente, ripianate".

In realtà, emerge dall'audizione una galleria di *malpractices* politico-amministrative. E infatti La Corte sottolinea che la trasformazione dell'ente locale da erogatore di servizi a soggetto regolatore che opera come holding (o attraverso holding) pone, tra l'altro, la necessità che si eviti la concentrazione nel medesimo soggetto pubblico delle funzioni di regolatore e azionista; e l'opportunità che sia previsto un sistema di "governance" in grado di orientare le decisioni verso opzioni determinate dal rispetto dei

principi di legalità, buon andamento, trasparenza e pubblicità, che governano l'azione delle pubbliche amministrazioni. Sistema che, allo stato, evidentemente manca.

Concetti non diversi nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica* del maggio 2010, ribaditi ancora nell'*Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e Province*, del 22 giugno 2010. Si segnalano le società partecipate "quale strumento spesso utilizzato per forzare le regole poste a tutela della concorrenza e sovente finalizzato ad eludere i vincoli di finanza pubblica imposti agli enti locali", mentre rimane "sostanzialmente impossibile cogliere dai bilanci degli enti locali informazioni disaggregate (e quindi consolidabili) sulla gestione degli organismi partecipati". Il tutto con riferimento a circa seimila enti locali, ed altrettanti organismi partecipati, con una media di 4 per i comuni con meno di 5000 abitanti, di 5/6 per i comuni da 5000 a 100000, e di 21/22 per i comuni sopra i 100000 abitanti. Un fenomeno di dimensioni imponenti, che in circa il 35% dei casi riguarda la gestione dei servizi pubblici locali, e segnatamente il ciclo ambiente-rifiuti, comprendendo per il resto le più varie attività. Un fenomeno, dunque, in grado di condizionare profondamente i modelli organizzativi dell'ente, la sua disponibilità o propensione alle buone pratiche, e persino gli assetti politico-istituzionali.

### *III. Nuovi scenari e politiche anticorruzione.*

Il 2 ottobre 2008 un DPCM ha assegnato al Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) del Dipartimento della Funzione Pubblica le funzioni già dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione. La soppressione dell'Alto Commissario era stata disposta dall'art. 68, comma 6, lettera a) del d.l. n.112 del 2008, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133. L'abolizione è stata accompagnata da polemiche. Ma si poteva certo dubitare della utilità della figura commissariale. Secondo un'opinione – che ogni tanto torna in campo - andava istituita una vera e propria Autorità Indipendente.

Alla fine, si è creata un'Autorità in sedicesimo. Ma – in principio - serve un'AI contro la corruzione?

Intanto, si può avanzare una considerazione vera per tutte le AI. Le autorità vanno istituite laddove si ritiene opportuno che una materia vada sottratta al decisore politico e all'indirizzo di governo, e per la quale parallelamente si riduce o si azzerava la responsabilità politica dell'esecutivo. Ma possiamo mai ritenere che la lotta alla corruzione nell'amministrazione pubblica sia materia inappropriata per l'indirizzo politico? Che per la sua mancanza o insufficienza il governo non risponda, perché spetta a qualcun altro occuparsene? Al contrario, vorremmo certo da qualsiasi governo una proposta politica, iniziative legislative, risorse adeguate, e una piena assunzione di responsabilità.

È ben vero che anche nei trattati internazionali si riconosce gran peso al requisito dell'indipendenza, per l'ovvio motivo che può esservi una corruzione che origina nel governo o dal governo, e che in molti Stati è esattamente quel che accade. Ma in paesi che si conformano ai fondamentali dello stato di diritto l'indipendenza che conta davvero è quella della magistratura, ed è questo l'effettivo *check* di una corruzione di origine governativa. E nel nostro paese la magistratura è – o forse dovremmo dire è ancora – indipendente. E tale condizione è fortemente presidiata anche in Costituzione. Basta allora conformare in modo appropriato la fattispecie corruttiva affinché la magistratura possa occuparsene. Assicurando naturalmente tempi di giustizia rapidi per una deterrenza effettiva.

Soprattutto se la corruzione è pervasiva e diffusa – come si ritiene sia nel nostro paese – il contrasto va fatto laddove il fenomeno criminoso si realizza. Non serve una struttura centralizzata, che potrà solo sovrapporsi a chi la lotta alla corruzione la fa davvero. Un'autorità centrale che avesse davvero gli strumenti e i mezzi per contrastare direttamente la corruzione in ogni struttura pubblica del paese sarebbe un moloch ingestibile e pericoloso. La vigilanza va invece quotidianamente svolta in ogni ufficio, in ogni struttura, in ogni amministrazione, potenziando gli anticorpi locali e costruendo gli strumenti per una pronta reazione. Un'autorità centrale potrà

opportunamente avere compiti di studio, coordinamento, raccolta dati, informazione, interfacciamento con organismi internazionali.

Buone leggi, amministrazione efficiente, magistratura indipendente, giustizia rapida sono il *mix* ottimale per un ambiente sfavorevole alla corruzione, un effettivo deterrente dato dalla consapevolezza che violare la legge non paga. È su questo paradigma che vanno valutate le scelte recenti e le iniziative in corso.

Un rilievo particolare va riconosciuto alla legge 116/2009, che ratifica la convenzione anticorruzione delle Nazioni Unite (UNCAC). Certo dobbiamo ricordare che le vie del legislatore sono spesso ingombre di convenzioni internazionali disattese nello spirito o anche nella lettera. Ma importa sottolineare la filosofia generale dell'atto pattizio che con la ratifica entra pienamente nell'ordinamento giuridico italiano.

In particolare, con l'art. 5 si chiedono agli Stati "politiche" efficaci e coordinate di prevenzione della corruzione, che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità. Si chiede altresì di attuare e promuovere "pratiche" efficaci volte a prevenire la corruzione.

È esplicito l'invito a superare l'approccio puramente repressivo e penalistico. Una deterrenza affidata alla sola norma penale non potrebbe mai ritenersi una politica di prevenzione. Si ipotizza invece un complesso articolato di interventi, in cui assume centralità anche il controllo sociale. E si richiamano concetti per una parte già pienamente presenti nel diritto interno, per altra invece meno. Si pensi all'"integrità": concetto che guarda alla sostanza molto più che alla forma, immediatamente comprensibile per il *public servant* britannico o statunitense, non facilmente traducibile nel lavoro pubblico italiano, più legato alla dicotomia lecito-illecito. Di rilievo, infine, il richiamo alle "pratiche".

Basta la lettura dell'art. 5 per capire come una piena osservanza del trattato impone in prospettiva a qualsiasi governo di avere nel programma un punto specifico di lotta alla corruzione. Evento criminoso non più inatteso o imprevedibile, da reprimere

all'occorrenza magari con leggi originate da eventi particolari, ma pericolo imminente nella gestione della cosa pubblica, cui opporsi quotidianamente e come elemento di un'amministrazione assolutamente ordinaria.

La convenzione tocca poi punti molteplici: selezione del personale pubblico; retribuzioni adeguate; meritocrazia; incompatibilità; conflitti di interesse; codici di comportamento; misure disciplinari; finanziamento dei partiti politici; costi delle campagne elettorali; regole sugli appalti pubblici; trasparenza e informazione; controlli interni alle pubbliche amministrazioni; indipendenza dei magistrati; corruzione nel settore privato; una nutrita serie di fattispecie di reato; tempi di prescrizione, immunità, interdizione dai pubblici uffici e altro ancora. A proposito dei reati merita una segnalazione particolare l'art. 18, intitolato nel testo allegato alla legge 116 come "Millantato credito" e nel testo inglese "Trading in influence". È possibile che la traduzione sia riduttiva e non rispecchi del tutto il senso originario. Sul punto torneremo più tardi. Conta qui sottolineare come la convenzione affronti il tema in una prospettiva assai articolata, assumendo in premessa la necessità di creare un ambiente complessivamente sfavorevole alle condizioni che aprono la via a fenomeni di corruzione. Una impostazione assolutamente da condividere. La deterrenza è efficace se in concreto dissuade chi diversamente sarebbe disponibile all'attività criminosa.

Il rapporto GRECO e soprattutto UNCAC, con l'intervenuta ratifica, diventano parametri di valutazione dei più recenti sviluppi della legislazione italiana. Non sarà considerata la legge 13 agosto 2010, n. 136, recante *Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*. Una legge non priva di rilievo per la materia in esame, ma con un oggetto specifico e diverso.

Sul tema, va invece ricordato il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni". Disciplina tra l'altro il monitoraggio, la misurazione e la valutazione della performance individuale e organizzativa, collegata ai profili retributivi. Dispone

sulla trasparenza, che definisce nell'art. 11 in termini di accessibilità totale ai dati. La trasparenza viene altresì individuata come "livello essenziale" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione. Il decreto istituisce una Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che collabora con il Dipartimento della funzione pubblica, con la Ragioneria generale dello Stato, ed eventualmente altri enti o istituzioni pubbliche. Ha il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta. Il decreto prevede altresì presso ogni amministrazione l'istituzione di organismi indipendenti di valutazione della performance.

Dobbiamo poi richiamare l'AS 2156 del 4 maggio 2010, ddl governativo recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", attualmente in discussione in Senato nelle commissioni riunite I e II. La relazione al ddl afferma che la proposta vuole essere diretta attuazione sia di UNCAC che delle sollecitazioni venute all'Italia dal rapporto GRECO. Prevede: un piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica a partire dai piani delle singole amministrazioni centrali; una rete nazionale dei referenti delle pubbliche amministrazioni, con funzioni di valutazione dei risultati ed elaborazione di proposte; un osservatorio, presso la Funzione pubblica, per l'analisi e l'informazione. Ribadisce che la trasparenza rientra tra i livelli essenziali ex art. 117 comma 2 della Costituzione. Introduce forme di pubblicità, e istituisce in specie una banca dati nazionale per i contratti pubblici. Nel capo II introduce numerose norme relative all'organizzazione e l'attività degli enti locali. Interviene sulle ineleggibilità di deputati e senatori, prevedendone anche la decadenza nel caso di condanna definitiva per alcuni reati. Dispone un aumento delle pene oggi previste per le fattispecie criminose che più direttamente riguardano la fenomenologia della corruzione.

Nulla dice, invece, l'AS 2156 sul *whistleblowing*. Come la parola suggerisce, è in termini generali un allarme dato al venire in essere della corruzione. La terminologia comunemente utilizzata non è sempre univoca. Ma si può ritenere prevalente la definizione in chiave di iniziativa dei membri di un'organizzazione – pubblica o privata – volta a portare pratiche della stessa organizzazione che siano *contra legem* o anche solo moralmente censurabili alla conoscenza di soggetti in grado di provvedere in proposito.

L'art. 8 co. 4 di UNCAC specificamente menziona "measures and systems to facilitate the reporting by public officials of acts of corruption to appropriate authorities, when such acts come to their notice in the performance of their functions". E nel dibattito internazionale si ritiene il *whistleblowing* come uno dei più efficaci strumenti di lotta alla corruzione, meritevole di specifica disciplina soprattutto per garantire a chi è disponibile a farsi avanti di non subire danno per avere parlato. Già l'art. 9 della *Civil Law Convention on Corruption* del 1999 del Consiglio d'Europa poneva la necessità di una appropriata protezione contro qualsiasi sanzione ingiustificata. Concetto oggi ribadito dall'art. 33 di UNCAC, che in termini più ampi richiede "appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention". "Unjustified treatment" che può tradursi in un danno professionale o di carriera, nel rifiuto di una promozione o di un *benefit* altrimenti dovuti, in un trasferimento immotivato, oltre che ovviamente nella minaccia di sanzioni per l'inosservanza di doveri di fedeltà o di riservatezza, o per il danno all'immagine dell'organizzazione.

Un recente documento di Transparency International, *Alternative To Silence*, reperibile in [www.transparency.org](http://www.transparency.org), offre un esame comparato del *whistleblowing* in 10 paesi europei, tra cui l'Italia, con Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia. Il rapporto esprime un giudizio complessivamente negativo: le leggi non proteggono adeguatamente i *whistleblowers* e non assicurano che le loro

rivelazioni abbiano un effettivo seguito. Le regole applicabili nelle istituzioni pubbliche e private non sono conformi alle *best practices* internazionali, così come ad esempio indicate dal British Standards Institute con il *PAS 1998-2008 Whistleblowing Arrangements Code of Practice*.

In particolare si segnala per l'Italia che non esiste alcuna specifica considerazione del *whistleblowing*, sia come incentivo a parlare, sia come tutela di chi parla. Tutto è affidato a norme generali, sia per quanto riguarda la denuncia ex art. 331 c.p.p. da parte del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che venga a conoscenza di reati perseguibili d'ufficio, sia per le garanzie sul posto di lavoro, pubblico o privato. È difficile sfuggire alla sensazione che nel silenzio del legislatore emerga un profilo culturale. La tradizione di una amministrazione pubblica chiusa e poco trasparente, la prevalenza di una concezione corporativa delle organizzazioni pubbliche e private, la debole consapevolezza della necessità di un'etica pubblica solida, fortemente radicata, ampiamente condivisa dall'opinione pubblica. È facile allora che al *whistleblowing* si guardi con sospetto, come strumento di una deteriorata cultura della delazione, magari volta a fini ben diversi da quelli dichiarati.

Non sfugge, del resto, che un impianto normativo mirato alla tutela del *whistleblower* non potrebbe che assumere a fondamento i concetti utilizzati dall'art. 33 UNCAC: "good faith" e "reasonable grounds". Su quei requisiti dovrebbe essere costruito il sistema delle tutele, delle sanzioni, dei premi. Rimarrebbero inevitabilmente ampi margini di indeterminatezza, mentre la mancanza di quei requisiti, o anche di uno solo di essi, non potrebbe che ridurre o azzerare l'utilizzabilità delle rivelazioni e la credibilità dell'autore. Non sfugge che in una condizione di corruzione pervasiva ed endemica e di frantumazione politica e sociale si aprirebbe probabilmente la via a contenziosi destinati a trovare nel giudice l'ultimo risolutore. Né sfugge che le incertezze e i tempi lunghi della giustizia sarebbero il vero deterrente per chi volesse esporsi nella denuncia.

Se pure del *whistleblowing* non si fa menzione, si coglie come sia il decreto 150/2009 che l'AS 2156 si avvicinino ad alcune delle indicazioni date in sede internazionale. Ma qualche considerazione

va fatta. Anzitutto, siamo al primo avvio. Il decreto legislativo non è stato ancora concretamente implementato. E l'AS 2156, per quanto possano essere apprezzabili le intenzioni dei proponenti, sconta tutte le incertezze di un iter parlamentare dalle molte insidie. Inoltre, va sottolineate la clausola dell'invarianza di spesa. Sia il decreto già vigente, che in prospettiva tutto il complesso intervento previsto dall'AS 2156, va fatto a costo zero, con il personale e le risorse che ci sono già. Questa è diventata ormai è una clausola di stile delle riforme all'italiana, e una delle prime ragioni di ogni fallimento. Si getta un'ombra sinistra soprattutto laddove si richiedono innovazioni importanti – come certamente è nel caso specifico – che ben potrebbero richiedere nuove competenze e professionalità, estese riorganizzazioni, rinnovate motivazioni. Il punto è bene colto nelle *Osservazioni* consegnate in Senato dal Presidente della Corte dei conti in occasione della sua audizione sull'AS 2156 del 27 luglio 2010. Si segnala – tra l'altro - anche un dubbio sulla effettiva indipendenza delle strutture contemplate dal ddl, incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. E si evidenzia come rimanga irrisolto il nodo delle ordinanze di protezione civile. Non sembra dubbio che proprio la natura *extra ordinem* aumenti il rischio di permeabilità ai fenomeni corruttivi.

Ma ci sono elementi di ancor più corposo dubbio sistematico. In principio, un piano nazionale anticorruzione dovrebbe porre in campo una articolata serie di innovazioni normative, organizzative e di politiche pubbliche che riguardino tendenzialmente tutte le amministrazioni, a qualunque livello. È intuitivo che poco varrebbe contrastare la corruzione a macchia di leopardo, per alcune amministrazioni e non per altre. Soprattutto in un paese in cui il ventre molle corruttibile e permeabile ad interessi impropri è oggi probabilmente a livello regionale e locale.

Ed ecco la domanda. Può il legislatore statale disporre un siffatto piano per tutte le amministrazioni pubbliche del paese? La risposta è negativa. Trova un ostacolo insuperabile nel vigente Titolo V della Costituzione. Ai sensi dell'art. 117, comma 2, il legislatore statale ha potestà legislativa esclusiva per la materia penale. E dunque per il profilo della repressione attraverso la definizione della fattispecie

criminosa *nulla quaestio*. Ma per quanto riguarda il profilo della prevenzione attraverso la disciplina dell'organizzazione e dell'attività dei soggetti pubblici le cose stanno diversamente. Il legislatore nazionale ha potestà esclusiva per l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Ma già per gli enti locali analoga potestà si prevede solo per la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali. E per le regioni non vi è alcun ingresso per il legislatore statale.

Non è dunque un caso che l'AS 2156 riferisca il piano nazionale anticorruzione alle sole amministrazioni centrali. Che disponga per alcuni profili in dettaglio solo per comuni e province. E che unicamente per la trasparenza si richiamino – come già dispone il vigente d.lgs. 150 del 2009 – i livelli essenziali ex art. 117, comma 2, lett. m. L'intento è appunto quello di attrarre nell'ambito della potestà legislativa statale profili di organizzazione e di attività amministrativa substatale che potrebbero diversamente rimanerne esclusi. La scelta si comprende per la mancanza, nel sistema del Titolo V, di una clausola generale di chiusura a favore del legislatore statale come era un tempo l'interesse nazionale – abrogato proprio con la riforma del Titolo V – o come è nella Costituzione tedesca per il richiamo all'unità giuridica ed economica del paese. L'una o l'altra formulazione avrebbe consentito al legislatore statale – a fronte di una priorità nazionale come la lotta alla corruzione – di intervenire con pienezza di potestà. Ma così non è.

Pur non entrando ulteriormente nei meandri di un complesso rapporto tra fonti, è del tutto evidente che un piano di contrasto alla corruzione efficace e omnicomprensivo non è possibile operando sulle sole amministrazioni centrali dello stato, e sui profili della trasparenza. In particolare, come costruire un piano sostanzialmente bypassando le regioni, che sono ormai elemento centrale dell'architettura substatale?

Un dubbio rilevante, solo in parte temperato dalla considerazione che la lotta alla corruzione – dopo UNCAC e la legge 116/2009 – va considerata come attuazione di un accordo internazionale che ne definisce la portata e le modalità. Entra quindi in gioco l'art. 117, comma 5, della Costituzione, per cui regioni e province autonome

provvedono nelle materie di loro competenza all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali, "nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Il punto del potere sostitutivo trova oggi in termini generali una disciplina nella legge 131/2003 (c.d. legge La Loggia), che peraltro – come legge ordinaria – non resiste a un successivo e diverso intervento del legislatore. In ogni caso, appare possibile ricostruire il sistema ex art. 117, comma 5, traendo direttamente da UNCAC il limite all'autonomia, e legando a tale limite un ruolo accresciuto del legislatore statale, fino all'esercizio di poteri sostitutivi nel caso di mancata spontanea attuazione da parte dell'ente autonomo. Forse possiamo trovare in questo un più solido fondamento per norme come l'art. 16 del d. lgs. 150/2009, che prevede la diretta applicazione di norme dello stesso decreto nell'ordinamento regionale sia in via immediata, sia nel caso di mancato adeguamento da parte dell'ente autonomo entro un termine posto dalla legge statale.

È in ogni caso evidente che ci si trova di fronte ad un impianto farraginoso e di notevole complessità. Ed anche per altro verso vediamo una difficoltà. Al legislatore statale non è infatti consentito di intervenire in modo mirato sugli sprechi a livello regionale, pur essendo questi occasione immediata per ogni sorta di malamministrazione. Da questo punto di vista non sono incisivi i poteri che il Titolo V riconosce allo Stato nel coordinamento della finanza pubblica, tanto meno in prospettiva con l'attuazione del federalismo fiscale. Anzitutto, il coordinamento rimane affidato alla potestà legislativa concorrente. Quindi il legislatore statale pone principi, e ciascuna regione ha la sua legge di coordinamento della finanza pubblica. Se e come questo complesso sistema possa essere ricondotto a ragionevole efficienza rimane tutto da dimostrare. E comunque nella lettura della Corte costituzionale la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Ciò si risolve in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle

autonomie regionali. Emblematica, sul punto, la sent. 157/2007, in cui la Corte dichiara illegittima la disposizione di legge statale che impone un taglio agli emolumenti dei consiglieri regionali. Un diritto costituzionale allo spreco? E si può davvero avere una incisiva politica *nazionale* anticorruzione se il legislatore *nazionale* non può intervenire efficacemente sullo spreco di risorse pubbliche, primo e privilegiato terreno di gestione clientelare?

#### *IV. Per un paese normale.*

Nel Rapporto GRECO 2008 sull'Italia si conclude, tra l'altro, che nel nostro paese la corruzione viene percepita come fenomeno "pervasivo e sistematico". E mentre l'Italia, soprattutto negli anni '90, ha adottato leggi volte alla repressione, più debole e inefficace si mostra l'iniziativa volta alla prevenzione. Al contrario, il documento punta proprio sulla prevenzione come strumento per conseguire i migliori risultati.

Val la pena di citare il Rapporto, perché è fonte certamente non sospetta di partigianeria politica, e offre un quadro ampiamente condivisibile dei ritardi e delle contraddizioni del nostro paese nel contrastare con efficacia la corruzione nella gestione della cosa pubblica. Abbiamo visto come le più recenti iniziative abbiano in parte colto le indicazioni. Ne abbiamo sottolineato i limiti, ora e in prospettiva. Ma bisogna ancora aggiungere qualche considerazione.

La ricerca del consenso ad ogni costo, in un contesto di ampi spazi di discrezionalità per la gestione politico-amministrativa e di assenza di controlli, apre anche la porta a forme sofisticate di corruzione, come il *trading in influence*. La antica "mazzetta" può anche lasciare il passo a modalità nuove, in cui il titolare di poteri pubblici non riceve direttamente un vantaggio, ma risponde alla pressione a favore di terzi di un intermediario verso cui si trova in debito. Ad esempio, per il decisivo appoggio per una candidatura, in campagna elettorale, in un congresso di partito, o per una poltrona di assessore.

Quindi lo schema è tripolare: A aiuta B ad avere successo nella competizione politica; C si rivolge ad A chiedendo un incarico, una

consulenza, una prebenda, un posto di lavoro, una nomina qualsivoglia; A preme su B perché l'aspirazione sia soddisfatta; B accoglie la richiesta, e concede il beneficio. Può anche darsi che nessuno offra o prenda "mazzette" in senso proprio. Come anche può darsi che B nemmeno conosca C. Ma l'uso distorto dei poteri pubblici è innegabile. Qualcuno potrebbe pensare che si tratti in fondo dell'antico vizio italico della raccomandazione, rivisitato. Come tale, meritevole *ex se* di indulgenza plenaria. Il politico, colto sul fatto, ha spesso contrapposto l'argomento: "Se è bravo, perché sarebbe sbagliato scegliere il mio amico?". Ma oggi una lettura rigorosa dell'art. 18 UNCAC sollecita – a mio avviso - gli Stati contraenti a configurare la fattispecie come reato.

Un esempio che ci dimostra come si imponga nel nostro paese un cambiamento culturale, prima che normativo. Ed è ovvio che dalla ratifica alla concreta innovazione del codice penale la strada sia lunga. Comunque, un passo nella direzione giusta. Ma non basta. Non possiamo eludere il punto nodale: perché le scelte degli anni '90 volte a istituzioni e amministrazioni pubbliche più moderne hanno funzionato al contrario? Perché hanno creato un ambiente favorevole al diffondersi su vasta scala di fenomeni corruttivi, e all'erosione devastante dell'etica pubblica? Se – come abbiamo visto - un motivo di fondo era nella debolezza del sistema politico e nella bassa qualità del ceto politico, è chiaro che non bastano le proposte di innovazione legislativa e le limature procedimentali che guardano essenzialmente all'amministrazione. Beninteso, si tratta pur sempre di iniziative utili. Ma il rimedio radicale non può che trovarsi nel consolidamento del punto più debole. Una ricostruzione del sistema politico e istituzionale volta agli elementi di debolezza strutturale.

E allora il contrasto strategico e duraturo all'inquinamento che pervasivamente si espande passa attraverso riforme di ampio spettro. Nuove leggi elettorali che recuperino una efficace selezione del ceto politico; nuove e più stringenti regole sul rapporto tra politica e amministrazione, che impediscano al potente di turno di costruire un consenso clientelare attraverso la gestione della cosa pubblica; un ripristino parziale dei controlli, e una più rigorosa definizione delle responsabilità civili, penali, amministrative; una

riforma dei modelli istituzionali che restituisca alle assemblee elettive la funzione di far valere forme efficaci di responsabilità politica; una definizione del rapporto le professioni e i soggetti pubblici che si opponga ai rapporti privilegiati e *intuitu personae*, volti ad ottundere la vigilanza della società civile e a vanificare il controllo sociale sull'operato dei poteri pubblici; la costruzione di nuovi strumenti di partecipazione –resi possibili anche dalle nuove tecnologie – che non siano mero omaggio verbale alla democrazia; una legge sui partiti politici che assicuri la democraticità e regolarità dei processi decisionali e garantisca il pieno rispetto dei diritti dell'iscritto.

Un disegno vasto - le strutture portanti di un paese rinnovato - come prospettiva di fondo necessaria. Le pubbliche amministrazioni operano da interfaccia tra i titolari del potere politico e i cittadini che richiedono prestazioni e servizi. Se la politica è corrotta, ed è espressione di una società civile torpida e distratta nel pretendere legalità e trasparenza, non è possibile mantenere immacolata la sola amministrazione pubblica. Le pressioni convergenti da parte sia dei governanti che dei governati punteranno in direzione opposta. Per questo una specifica legge anticorruzione e i correlati interventi sono elementi di rilievo, ma non conclusivi se rimangono isolati. In termini generali, è illusorio colpire una corruzione endemica e pervasiva con pochi, mirati e puntuali interventi legislativi. È illusorio garantire la qualità dei comportamenti pubblici e privati in alcune isole protette, rimanendo l'ambiente nel suo complesso compromesso e inquinato.

In specie, a nulla servirebbe di per sé l'aumento delle pene per i reati già scritti nel codice penale. Norme per perseguire le attività criminose esistono già oggi. Ma corruttore e corrotto hanno la prospettiva di una quasi certa impunità, per la difficoltà e lunghezza degli accertamenti, i tempi del giudizio, il sopravvenire della prescrizione. Quale deterrenza si può riconoscere all'aumento di una pena, in un contesto largamente privo di effettività?

Né è possibile negare che oggi alle iniziative anticorruzione si affiancano altre di segno opposto che danno invece il messaggio di un ceto politico che si difende attaccando le libertà civili e gli strumenti di un efficace controllo sociale. Ricordiamo il ddl sulle intercettazioni e il bavaglio alla magistratura e alla stampa; il

“processo breve”, che di continuo scompare e riappare tra gli obiettivi prioritari del governo in carica, e che può solo rafforzare l’aspettativa di impunità; il “processo lungo” di cui si sussurra, volto per altro verso a quella stessa impunità; l’adozione di leggi “ad aziendam”, come recenti polemiche hanno messo in luce con riferimento alla casa editrice Mondadori. E che dire della legge 51/2010 sul legittimo impedimento, cui si possono volgere censure al pari di quelle indirizzate al Lodo Schifani prima, al Lodo Alfano poi? E ancora del c.d. Lodo Alfano costituzionale?

L’etica pubblica è al livello in assoluto più basso della storia repubblicana. Le recenti e violentissime polemiche sulla proprietà di una casa nel principato di Montecarlo lo dimostrano ampiamente. Se è vero che la corruzione è fenomeno pervasivo e aggressivamente crescente, bisogna rafforzare la capacità di produrre spontaneamente anticorpi: in politica, nelle istituzioni, nelle amministrazioni pubbliche, nella società civile. È intuitivo che invertire la rotta e risalire la china non sia processo facile, o breve.