

## **Roberto Garofoli**

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

### **Politiche di prevenzione della corruzione e crisi finanziaria, politica e istituzionale**

(Intervento al Seminario "*La prevenzione della corruzione, pratiche a confronto*", organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione Sala polifunzionale di Palazzo Chigi, 11 marzo 2013)

Grazie alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione per questa importante occasione di confronto *dal respiro internazionale*.

Anche sul tema del contrasto al malcostume politico e amministrativo, il nostro Paese, oggi più che mai, ha un grande bisogno di aprirsi al confronto con le esperienze straniere.

Le odierne criticità, infatti, sono anche il frutto delle gravi inerzie e dei troppo lunghi ritardi del passato, che hanno impedito di intraprendere quelle politiche che *altrove* sono state avviate per tempo.

Come ci hanno poc'anzi riferito Francois Badie (Presidente del Servizio centrale francese per la prevenzione della corruzione), Rager Watson (Direttore della Commissione Australiana per il contrasto della corruzione) e Francesca Reganatini della Banca mondiale, in altri Paesi, pure afflitti da livelli di diffusione della corruzione pubblica non sempre più allarmanti di quelli nazionali, le politiche di contrasto sono state elaborate ed attuate già da decenni (Australia, Corea del Sud, Francia, Georgia, Stati Uniti, per citarne solo alcuni).

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

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

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

Prima di indicare, in estrema sintesi, le misure innovative e positive introdotte dalla legge 190, nonché alcune delle principali linee di intervento lungo le quali è necessario muoversi con l'intento di assicurarne l'attuazione, è bene evidenziarne le lacune e le criticità.

Tanto non già con l'intento di dimostrare che si tratta di una *cattiva legge*, ma per chiarire, viceversa, che se si tratta, probabilmente, della *migliore legge possibile* nel contesto politico in cui è stata emanata, la stessa presenta tuttavia senza alcun dubbio margini, anche consistenti, di miglioramento e completamento.

Come è noto, le caratteristiche assunte dal fenomeno – non più episodico occasionale, ma sistemico e a larga diffusione – suggeriscono una politica di contrasto di tipo integrato che passi per:

- ⌚ il rafforzamento dei *rimedi di tipo repressivo*;
- ⌚ l'introduzione nell'ordinamento (o il potenziamento laddove già esistenti) di *strumenti di prevenzione* volti ad incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione;
- ⌚ la promozione di una diffusa cultura del *rispetto delle regole e dell'etica pubblica*.

Ebbene, su questi tre fronti si è mossa la legge 6 dicembre 2012, n. 190, con una disciplina che, tuttavia, non può dirsi esaustiva e priva di criticità, sul versante tanto della prevenzione quanto della repressione.

Quanto alla *prevenzione*, è in primo luogo importante porre in rilievo che la legge si occupa molto della corruzione *amministrativa*, poco di quella *politica*:

⌚ si occupa della trasparenza amministrativa, meno della trasparenza nel finanziamento della politica, ancorché norme innovative siano state al riguardo introdotte nel decreto legislativo trasparenza;

⌚ rafforza il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, prevedendo il rilievo disciplinare della violazione delle relative prescrizioni, ma non ne prevede per i politici;

⌚ si fa carico dei conflitti di interessi dei dipendenti pubblici, non di quelli dei parlamentari per i quali il conflitto di interessi continua ad essere giuridicamente spesso irrilevante<sup>1</sup>.

Non mancano, poi, veri e propri *vuoti da colmare*.

Tra le misure non previste<sup>2</sup>, e che pure possono avere una indubbia utilità in un'ottica di prevenzione della corruzione:

⌚ la disciplina delle *lobbying*;

⌚ il ripensamento del rilievo da assegnare al *merito* anche nel conferimento degli incarichi dirigenziali e il conseguente ripensamento dei rapporti tra politica e amministrazione;

⌚ la centralizzazione dei concorsi pubblici (anche quelli delle autonomie territoriali);

⌚ l'introduzione di controlli randomizzati nelle amministrazioni;

⌚ i controlli nelle amministrazioni locali con il rafforzamento della posizione statutaria di quella figura istituzionale (il segretario comunale e provinciale) che, preposta storicamente al controllo di legalità, è stata dalle riforme degli ultimi decenni precarizzata e posta di fatto alle dipendenze dei "controllati";

⌚ il rafforzamento delle strutture amministrative preposte alla guida e all'attuazione della politica di prevenzione.

La legge poi, per le stesse ragioni sopra evidenziate (relative alle peculiarità e difficoltà del contesto politico nel quale è maturata ed è stata approvata), presenta, in uno a taluni aspetti anche positivi, lacune oltre che criticità nella parte in cui introduce nuove misure di tipo repressivo.

Quanto alle lacune, è sufficiente rimarcare la necessità di:

---

<sup>1</sup> MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, 123 ss.

<sup>2</sup> Misure per vero suggerite dalla Commissione per lo studio di misure per la trasparenza e la prevenzione della corruzione. Cfr. il Rapporto all'indirizzo [http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/rapporto\\_corruzioneDEF.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/rapporto_corruzioneDEF.pdf)

- ⌚ una rivisitazione dell'istituto e della disciplina della prescrizione;
- ⌚ un'attenzione a fattispecie collegate a quelle corruttive, di cui costituiscono spesso un reato аванposto o comunque strettamente connesso (falso in bilancio e auto riciclaggio);
- ⌚ una disciplina premiale per chi denuncia in sede penale la corruzione<sup>3</sup>.

Tanto chiarito in merito alle lacune della disciplina, è utile però indicare in positivo le misure che, quanto alla prevenzione, sono state introdotte dalla l. 6 novembre 2012, n. 190; misure che –se considerate nel loro insieme- delineano una politica (certo ancora da implementare ed irrobustire) di contrasto.

Ebbene, la l. 190 introduce, in funzione di prevenzione, una serie di barriere interne, destinate ad incidere:

- ⌚ sull'*organizzazione* delle amministrazioni pubbliche (in specie, prescrivendo che le stesse adottino piani di organizzazione in funzione di prevenzione del rischio corruttivo, ispirati a modelli di *risk management*);
- ⌚ sull'*integrità* del singolo dipendente (con la delega sulla inconfiribilità di incarichi dirigenziali in presenza di talune situazioni di conflitto di interesse, oltre che con la nuova disciplina dei codici di comportamento);
- ⌚ sulla *trasparenza* dell'apparato, dei processi decisionali, delle forme di utilizzo delle risorse pubbliche (già esercitata dal Governo);
- ⌚ sul rapporto tra amministrazione e dipendenti, dei quali promuove la lealtà stimolandone –per vero in modo ancora debole- la collaborazione istituzionale, con la predisposizione di un apparato di protezione per chi in buona fede denuncia fatti di illegalità di cui sia venuto a conoscenza all'interno dell'amministrazione.

Alcune osservazioni con riguardo alle misure sopra indicate.

Quanto ai *piani di prevenzione*, la legge - in accoglimento delle sollecitazioni provenienti dal contesto internazionale (OCSE, Banca mondiale)- prevede che, sulla base del Piano nazionale anticorruzione approvato dall'Autorità nazionale, ciascuna

---

<sup>3</sup> Per un primo commento alle novità introdotte dalla l. n. 190 in materia penale, AMATO, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2012, n.48; BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 15 ottobre 2012, 1 e ss.; DOLCINI, VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in *Dir. pen. cont., Rivista trimestrale*, n. 1, 2012, 239 e ss.; VIGANO', *La riforma dei delitti di corruzione*, in GAROFOLI- TREU (a cura di), *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2013; PALAZZO, *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Dir.pen. contemp.*, n. 1, 2012, 227 ss.; PADOVANI, in *Guida al diritto*, 1° dicembre 2012, n. 48. Sia consentito rinviare a GAROFOLI, *I nuovi reati contro la P.A.*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)

amministrazione pubblica dovrà adottare forme organizzative ispirate a modelli di *risk management*.

Sarà tuttavia necessario fronteggiare la *complessità di tale sistema*, neutralizzando il rischio di una *burocratizzazione dell'anticorruzione*.

Il rischio è che si tratti di misura di prevenzione costosa in termini finanziari o organizzativi, imposta senza tener conto della eterogeneità delle amministrazioni pubbliche interessate dall'adozione dei piani (in termini funzionali, organizzativi, dimensionali, territoriali, ecc.). Da ciò la necessità di mettere a punto soluzioni che consentano di selezionare, per una data amministrazione, solo quelle misure realmente necessarie, sostenibili ed efficaci, così da concentrare gli sforzi su un numero limitato di interventi, abbattendo i costi e massimizzando le possibilità di successo.

In questo quadro, è altresì opportuno il rafforzamento della struttura dell'Autorità nazionale anticorruzione, tanto più in considerazione dei molteplici e delicati compiti alla stessa affidati dall'ordinamento.

Più in generale, è imprescindibile che a guidare la politica di contrasto del fenomeno corruttivo sia una struttura tecnica fornita di adeguate risorse umane e strumentali. Anche in ragione della forte incidenza che una seria ed efficace azione contro la corruzione può avere sulla crescita e sulla competitività del Paese, è necessario che una politica siffatta sia condotta con profonda convinzione e supportata da adeguati investimenti, rifuggendo da logiche di tipo freddamente ragionieristico.

Quanto alla *trasparenza*, la stessa, intesa quale possibilità per tutti i cittadini di avere accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, costituisce un mezzo fondamentale di prevenzione della corruzione, imponendo una rendicontazione dell'azione pubblica nei confronti degli *stakeholders*, agevolando sistemi di *accountability* e limitando il rischio che si annidino situazioni di illiceità in settori delicati dell'agire amministrativo.

In quest'ottica il recente decreto legislativo approvato dal Governo nell'esercizio della delega contenuta nella l. n. 190 del 2012, introduce significative novità.

In primo luogo, oltre a "riordinare" e sistemizzare gli obblighi di pubblicazione *on-line* che già gravano sulle amministrazioni, riunendo in un *corpus* normativo unitario, sistematico e semplificato, le numerose previsioni normative disseminate nell'ordinamento, introduce aggiuntivi e rilevanti obblighi di informazione.

Si segnalano quelli aventi ad oggetto:

- ⌚ i dati concernenti i redditi e la condizione patrimoniale dei titolari degli organi di indirizzo politico;
- ⌚ i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali, “*con evidenza delle risorse trasferite a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell’impiego delle risorse utilizzate*”, e corredati dagli atti e dalle relazioni degli organi di controllo (art. 28);
- ⌚ gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e consulenziali, con la previsione che la pubblicazione è condizione di efficacia dell'atto di conferimento e condizione, quindi, perché si possa attendere alla liquidazione del previsto trattamento economico.

Ancora, nella sezione relativa agli obblighi di pubblicazione in settori speciali, sono ampliati gli obblighi di pubblicità *on-line* in materia di opere pubbliche (art. 38) e contratti pubblici (art. 37), attività di pianificazione e governo del territorio (art. 39), servizio sanitario nazionale (art. 41), interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente (art. 42 )<sup>4</sup>.

Soprattutto, il decreto, oltre ad approntare un articolato apparato sanzionatorio per l'ipotesi di inadempimento delle amministrazioni rispetto agli obblighi di pubblicità loro imposti, introduce un meccanismo rimediale di assoluta novità, riconoscendo in capo a chiunque un vero e proprio diritto di *accesso civico* a tutti gli atti per i quali risulti inosservato l’obbligo di pubblicità, così accordando l’ostensione dei provvedimenti a chiunque intenda monitorare per ragioni di controllo democratico (e non di sola difesa giustiziale o giurisdizionale) l’operato dell’amministrazione: un diritto di accesso, quindi, svincolato dai requisiti di legittimazione dell'accesso previsto dalla l. n. 241 del 1990, azionabile senza formalità, senza necessità di motivare l'istanza, senza dover dimostrare l'utilità dell'atto che si intende conoscere rispetto alle esigenze difensive del richiedente, ma sul solo presupposto dell'inadempimento in cui l'amministrazione è incorsa rispetto agli obblighi di pubblicità.

Pure non trattandosi di un sistema normativo riconducibile al *Freedom of information act* statunitense, si è al cospetto di un sistema fortemente innovativo, in grado di "costringere" le amministrazione ad assicurare la pubblicità che la legge prescrive.

Non pare inutile osservare che al Governo non è certo sfuggito il carico organizzativo che tutto ciò comporterà per le amministrazioni; è tuttavia prevalsa la convinzione

---

<sup>4</sup> PONTE, *Il codice della trasparenza amministrativa: non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza amministrativa on line*, in [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it)

che la trasparenza, intesa come accessibilità totale del patrimonio informativo detenuto dalle amministrazioni, è tra le principali armi con cui combattere -in un'ottica di prevenzione- una corruzione diffusa, che certo trova nelle opacità dei meccanismi organizzativi e decisionali un fertile terreno.

Quanto, infine, alla promozione della lealtà con le istituzioni pubbliche, sarà necessario migliorare la disciplina del *whistleblowing*.

La legge n. 190 del 2012 introduce una tutela dell'anonimato del dipendente pubblico che denunci in buona fede fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza.

Non è stata dal legislatore condivisa l'idea -proposta dalla Commissione ministeriale per lo studio di misure per la prevenzione della corruzione e attuata in altri ordinamenti (per esempio, negli Stati Uniti)- di introdurre un sistema premiale, volto ad incentivare la segnalazione, per esempio basato sulla corresponsione di una somma di denaro parametrata in termini percentuali a quella oggetto di recupero a seguito della sentenza di condanna della Corte dei conti per danno all'erario o danno all'immagine.

In ogni caso, sarà necessario, anche in via amministrativa, metter a punto un sistema di protezione più chiaro, in specie prevedendo una adeguata definizione dell'ambito delle informative protette e delle persone tutelate, oltre che delle procedure volte a facilitare la segnalazione di atti sospetti di corruzione, così da incoraggiare l'uso di protettivi canali di denuncia facilmente accessibili.

Ancora, sarà necessario assicurare la predisposizione di meccanismi di protezione efficaci, ad esempio con l'individuazione di un organismo specifico che abbia la responsabilità ed il potere di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini improprie.

Una riflessione finale prima di chiudere.

Il nostro Paese sta attraversando un gravissimo momento di crisi, forse la peggior crisi degli ultimi decenni.

Ha sostenuto la dottoressa Recanatini della Banca Mondiale, parlando della Georgia e della Corea del Sud, che alcuni Paesi hanno intrapreso una politica di contrasto perché di fronte ad un *bivio*, in presenza di situazioni gravissime di crisi.

L'anno scorso fu la crisi finanziaria e del debito pubblico a consentire e ad imporre che, con un ritardo di decenni, si iniziasse in Italia a porre il contrasto alla corruzione al centro dell'agenda politica.

Oggi alla crisi finanziaria e del debito, solo in parte ridimensionate, si è aggiunta una grave crisi politica e istituzionale.

Siamo anche noi, in modo allarmante, di fronte a un bivio.

Occorre che ci si assuma la responsabilità di scegliere la direzione.

E la direzione non può che essere quella del contrasto rigoroso alla corruzione, condotto anche alimentando il “consenso” attorno all’evidenza che si tratta di un fenomeno che sta danneggiando il Paese, l’economia, la vita quotidiana dei singoli cittadini, e che dunque va osteggiato e mai tollerato. Un consenso che deve crescere tra i dipendenti pubblici, di cui si impone un elevato livello di integrità e ai quali si richiede di denunciare i fenomeni corruttivi, ma che deve svilupparsi anche tra i cittadini e le imprese.