

DALLA REPRESSIONE ALLA PREVENZIONE O VICEVERSA?

Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione

di Giovanni Maria Flick

SOMMARIO: 1. Prevenire è meglio che reprimere. – 2. Mafiacity, Nerolandia, Tangentopoli: un triangolo dell'illegalità. – 3. La delusione dopo Mani pulite e la svolta del 2012. – 4. Principi costituzionali e corruzione: la legalità. – 5. (*segue*) Il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. – 6. Trasparenza e tracciabilità. – 7. La sfida alla corruzione. – 8. Guarire dalla corruzione. – 9. Dalle parole ai fatti, nella pubblica amministrazione e nell'impresa.

1. Prevenire è meglio che reprimere.

La fiducia è un legame fragile; l'Italia è un paese sfiduciato; le cause della crisi della fiducia sono molteplici; fra esse la corruzione occupa un posto di rilievo; è fondamentale ricostruire dei legami fiduciosi sia fra i cittadini, sia fra essi e le istituzioni e classi dirigenti.

La corruzione è divenuta nel nostro paese un fattore endemico e sistemico di disgregazione della coesistenza a tutti i livelli; un contributo significativo alla crisi valoriale ed economica; un ostacolo all'eguaglianza, alla competitività e all'efficienza nel settore pubblico come in quello privato. Fra le azioni di contrasto alla corruzione occupa un posto essenziale la sua prevenzione a largo raggio, *ex ante*; è importante quanto la repressione *ex post* degli specifici episodi di corruzione accertati.

Per prevenire la corruzione nel nostro paese occorre passare da una cultura dell'appartenenza ad una della partecipazione; occorre maturare una cultura condivisa della legalità sostanziale e non soltanto formale.

Nella prospettiva della partecipazione sembrano particolarmente significative alcune delle proposte avanzate in sede internazionale, europea ed ora anche nazionale, per prevenire la corruzione. Si tratta dello sviluppo delle *best practice* nei codici etici; dell'introduzione del *whistle-blowing* (segnalazione volontaria di violazioni in materia di corruzione all'interno delle organizzazioni amministrative e imprenditoriali); del tentativo di coinvolgere le controparti della pubblica amministrazione nella prevenzione, attraverso i protocolli della legalità e le *white list*; dell'attribuzione alle imprese di un *rating* della legalità da parte dell'Autorità di vigilanza sulle imprese e i mercati, su base volontaria.

Queste soluzioni cominciano a trovare apprezzamento e considerazione da parte del legislatore, sia nell'ambito della organizzazione della pubblica amministrazione, sia in quello dell'organizzazione e della cultura di impresa. Vengono

percepite come strumenti innovativi. Probabilmente sono più efficaci e concrete del proliferare di norme imposte dall'alto e del moltiplicarsi di controlli soltanto formali; anche se presentano inconvenienti e lacune nelle loro prime sperimentazioni, e richiedono una serie di messe a punto nella regolamentazione.

Esse valgono ad esprimere lo sviluppo della cultura della partecipazione in quella della reputazione e – in posizione simmetrica a quest'ultima – della vergogna. Il controllo sociale attraverso la reputazione e la vergogna assume un rilievo intermedio fondamentale, tra il controllo personale di coscienza e quello istituzionale, per prevenire la corruzione.

La ovvia ed intuibile variabilità e fragilità del controllo personale di coscienza; il formalismo e l'inefficienza del controllo istituzionale; la notoria tardività del controllo repressivo penale al vertice di quello istituzionale, danno ragione della loro scarsa incisività ai fini di una prevenzione efficace e della necessità di sviluppare soprattutto il controllo sociale, i suoi presupposti ed il suo riconoscimento.

Viviamo in un contesto generalizzato e notorio di paura e di sfiducia diffusa verso le istituzioni, comprese quelle della giustizia; verso le regole e la loro effettività; verso la politica e i partiti; verso il mercato e l'economia; verso la cultura e l'accademia; verso l'Europa e la sua capacità di rispondere ai nostri problemi. In questo contesto la valorizzazione di un rapporto interpersonale, di una partecipazione e di un controllo reciproco – come contributo di tutti alla ricostruzione di un clima di fiducia – sono una premessa essenziale per un'azione generalizzata, consapevole e condivisa, di contrasto alla corruzione.

2. Mafiacity, Nerolandia, Tangentopoli: un triangolo dell'illegalità.

Oggi la lotta alla corruzione in Italia rispetto al periodo di "Mani Pulite" è ad uno stato embrionale, appena agli inizi, se pure in un contesto di maggior consapevolezza della diffusione e della gravità del fenomeno.

Da qualche tempo si era cominciato a dubitare della possibilità di convivere con la criminalità organizzata; anche se recenti vicende (emerse soprattutto all'Aquila in occasione della ricostruzione dopo il terremoto del 2009) dimostrano la ampiezza tuttora eccessiva dell'area di chi è disponibile a collusioni con chiunque – persino con la criminalità organizzata – con la (presunta) "giustificazione" secondo cui il malcostume è diffuso soprattutto tra chi dovrebbe dare il buon esempio. Mi riferisco non tanto alle tangenti, quanto alle infiltrazioni camorristiche nella ricostruzione delle proprietà private, tollerate dalle imprese locali e forse a conoscenza di molti proprietari, con lo sfruttamento di manodopera, l'estorsione dello stipendio e la spartizione del maltolto.

Ma soltanto adesso qualcuno comincia a dubitare – almeno a parole e grazie alla crisi che attanaglia il nostro Paese – della possibilità di continuare a convivere con la corruzione e con la criminalità economica.

Queste ultime e la criminalità organizzata sono le tre facce di un'unica realtà. Sono strettamente connesse fra loro, senza soluzione di continuità e con una forte

sinergia reciproca, come dimostra ampiamente l'esperienza. Sono un triangolo delle Bermude (Mafiacity, Tangentopoli e Nerolandia) in cui si è perso il senso della legalità e dei valori fondamentali, necessari per la convivenza e per la coesione sociale.

Tuttavia la percezione della comune pericolosità di queste tre forme di criminalità e la reazione ad esse si sono sviluppate in modo diverso nella coscienza sociale, culturale ed istituzionale: probabilmente perché la criminalità organizzata era ed è connotata *ab origine* soprattutto da caratteristiche palesi di violenza; mentre la corruzione e la criminalità economica erano e sono tuttora connotate da caratteristiche di potere, di abuso, di conflitto di interessi.

Sono passati oltre venti anni da Mani pulite e dalle stragi di Capaci e di via D'Amelio; nel frattempo, per prevenire la criminalità organizzata si è fatto molto, anche se non ancora abbastanza. Si pensi ad esempio alla legislazione sui collaboratori di giustizia; a quella contro il riciclaggio del denaro sporco; alla introduzione delle videoconferenze nei processi di criminalità organizzata; alla cattura dei latitanti storici; ai maxiprocessi; alle modifiche introdotte nel regime penitenziario.

Si pensi soprattutto alla evoluzione delle misure di prevenzione reale e delle informazioni antimafia, confluite nel codice antimafia del 2011. Le prime sono destinate ad impedire l'inserimento dei proventi ingenti della criminalità organizzata nella economia pulita, attraverso il riciclaggio; le seconde sono destinate ad impedire l'acquisizione di risorse pubbliche da parte della criminalità organizzata, attraverso il meccanismo delle concessioni, degli appalti e dei subappalti.

Ben diversa appare la situazione degli altri due lati del triangolo. Prima di tutto si sono fatti dei grandi passi all'indietro per non contrastare la criminalità economica. Si è svuotata di efficacia la fattispecie del falso in bilancio – che è uno strumento indispensabile per la trasparenza nel campo economico e imprenditoriale – invece di limitarsi ad una modifica per impedire certe sue dilatazioni eccessive, verificatesi ad opera della giurisprudenza penale.

Insomma, si è preso troppo alla lettera il detto tradizionale secondo cui un buon diritto penale dell'economia deve fare economia di diritto penale. Si è fatta eccezione soltanto per alcune ipotesi: prima fra loro l'introduzione della responsabilità "amministrativa" (*rectius* penale) della persona giuridica con il d. lgs. n. 231 del 2001. Essa però comincia a mostrare delle crepe e delle difficoltà applicative proprio nel momento in cui la legge n. 190 del 2012 cerca di innestare il suo impianto nell'ambito della pubblica amministrazione, per prevenire la corruzione.

Tra le altre eccezioni alla prospettiva di impunità in questo settore vanno ricordate poi l'implementazione della confisca, prevista per la corruzione anche come confisca di valore; e la sovrapposizione delle sanzioni amministrative a quelle penali, nei casi di *insider trading* e *market abuse*, con la legge sulla tutela del risparmio n. 262 del 2005 (un cumulo sanzionatorio peraltro recentemente censurato dalla Corte CEDU, perché viola il principio di garanzia del "*ne bis in idem*").

3. La delusione dopo Mani pulite e la svolta del 2012.

Si parla tanto di prevenzione della corruzione, almeno dai tempi di Mani pulite; da quando si cominciò a capire che la repressione affidata ai pubblici ministeri e ai giudici penali è necessaria, ma non basta. Chiude la stalla quando i buoi sono già scappati; si occupa solo di casi singoli, mentre la corruzione purtroppo sistemica richiede interventi di sistema; è poco efficace e non fa paura per le condizioni di crisi, di lentezza e di inefficienza della giustizia (prescrizione, leggi *ad personam*, eccessi di garantismo per difendersi *dal* processo anziché *nel* processo...).

Abbiamo cominciato a parlare di Daspo (con un nome diverso) per i corrotti e per i corruttori fin dal 1998, quando cercavamo di evitare che Mani pulite finisse in una maxiprescrizione generalizzata; ma qualcuno bocciò quella che venne definita con sdegno una “soluzione politica”, insistendo perché si celebrassero tutti i processi. A quel tempo abbiamo anche riformato la legge sugli appalti (con le leggi-Merloni e gli interventi successivi); ma i risultati di quei processi e di quelle riforme sono sotto gli occhi di tutti.

Per prevenire la corruzione non si sono fatti passi indietro, ma neppure passi in avanti fino alla legge 190 del 2012. Tuttavia nel frattempo il mondo, il mercato globale, il paese cambiavano radicalmente: sia per le condizioni della pubblica amministrazione, dei mercati e del *business*; sia per le condizioni e i modi sempre più evoluti di corrompere e di farsi corrompere.

Nella pubblica amministrazione sono sopraggiunte l'esternalizzazione, le privatizzazioni, la costituzione e l'utilizzo delle società *in house* (non sempre e non soltanto in una logica apprezzabile di snellimento dell'azione amministrativa), il decentramento. Soprattutto, si sono generalizzate e cronicizzate le logiche di emergenza e quindi di deroga alla legalità per le grandi opere e i grandi eventi.

Il panorama dei mercati nell'era della globalizzazione, si è ampliato a dismisura sotto il profilo quantitativo e qualitativo, con l'eliminazione delle barriere temporali, spaziali e nazionali; con l'irrompere della competitività; con il predominio dell'economia finanziaria su quella reale; con il mito e l'illusione della *deregulation*.

In questo contesto nazionale, internazionale e globale, il fenomeno della corruzione si è esteso e si è modificato geneticamente. Si è evoluto dalla vendita dell'atto alla vendita dell'ufficio; dalla tangente alla consulenza e alla compensazione; dal rapporto bilaterale fra corruttore e corrotto alla triangolazione; dalla corruzione di pubblici funzionari nazionali o internazionali, a quella dei manager e degli stati; e così via.

Abbiamo sperimentato anche le tangenti destinate all'estero, ma con il biglietto di andata e ritorno in Italia, almeno in parte. Inoltre, per quanto ci riguarda, in generale ai tempi di Mani pulite si rubava per fare politica, anche se ciò non poteva certo costituire una giustificazione; ora non di rado si fa politica per rubare o si ruba senza cercare pretesti, magari *low-cost* e a prezzi stracciati. Talvolta ritornano sulla scena i protagonisti e i comprimari di venti anni addietro. Infine, la diminuzione dei casi di denuncia della corruzione, negli anni recenti, non è segno di un ridimensionamento

del fenomeno la cui diffusione è anzi aumentata; ma della diminuita fiducia nella sua repressione per via giudiziaria.

Alla legge n. 190 del 2012 va obiettivamente riconosciuto il merito di aver compiuto una svolta rispetto all'immobilismo e all'indifferenza precedenti. Quella legge non sembra sufficiente a prevenire e tanto meno a reprimere i fenomeni di corruzione della nostra società. Tuttavia costituisce finalmente un buon inizio – proseguito soprattutto con il decreto-legge n. 90 del 2014 – nella parte dedicata alla prevenzione.

Mi riferisco al quadro che essa delinea: le misure organizzative; gli organi e i soggetti e le rispettive competenze; la responsabilizzazione; la trasparenza generalizzata dell'azione amministrativa; i codici di comportamento dei pubblici dipendenti; la disciplina della incompatibilità e incandidabilità e del conferimento di incarichi dirigenziali.

Vi è però un duplice rischio: quello dei ritardi e degli ostacoli nell'attuazione dei decreti delegati (penso alle polemiche che nell'estate scorsa hanno accompagnato una delle prime applicazioni della ineleggibilità e della decadenza dal mandato parlamentare); il rischio dell'eccesso di burocraticizzazione, di formalismo e quindi di *routine* nell'adempimento degli obblighi previsti dalla legislazione delegata.

Le innovazioni della legge 190 del 2012 nella materia penale invece sono lacunose e insoddisfacenti. Per risolvere l'ambiguità e l'alternativa del rapporto fra corruzione e concussione (due facce di un'unica medaglia, fra loro contigue) si è aggiunta una terza ipotesi intermedia fra di loro. Non si è ripristinata la fattispecie del falso in bilancio; non si è introdotta quella di autoriciclaggio; non si è intervenuti sulla prescrizione.

Dottrina e giurisprudenza hanno segnalato le difficoltà nell'applicazione delle nuove fattispecie del traffico d'influenza e della corruzione privata. Quella legge esprime bene la differenza tra l'ottimista e il pessimista: il primo dice che è *"la migliore possibile"* con i tempi che corrono; il secondo risponde *"purtroppo"*.

4. Principi costituzionali e corruzione: la legalità.

L'art. 54, secondo comma della Costituzione richiama i principi di disciplina ed onore per chi adempie una funzione pubblica; dovrebbe essere questa la prima barriera contro la corruzione. Il problema però sta nel fatto che si è cancellata ogni distinzione tra la responsabilità politica, amministrativa, sociale e la responsabilità penale.

In linea di massima – ad eccezione dei requisiti di onorabilità previsti per rivestire talune posizioni professionali e gestionali apicali – non si pongono problemi fino a quando non interviene una condanna in primo grado se non addirittura definitiva (che, notoriamente, arriva poche volte dopo molti, troppi anni). Fermi restando il rispetto del principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza e la necessità di escludere automatismi, in una simile situazione non è agevole attuare e rispettare i principi e i doveri di disciplina, di fedeltà e di onore da parte dei pubblici funzionari; nonché i principi e i doveri di legalità, di buon andamento, di imparzialità

nell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 primo comma della Costituzione) e di servizio esclusivo della Nazione per i pubblici impiegati (art. 98 primo comma della Costituzione).

La prima barriera per prevenire la corruzione è rappresentata dall'attuazione e dal rispetto di tali principi, che sembrano invece caduti in desuetudine. La loro violazione non coincide sempre e necessariamente con un reato; eppure essi dovrebbero costituire sempre e comunque i fondamenti dell'azione dell'amministrazione, al di là del linguaggio *demodè* del costituente.

L'attuazione del principio di legalità nell'organizzazione dei pubblici uffici richiede innanzitutto la riduzione e la semplificazione delle innumerevoli leggi poco chiare (nazionali e regionali e ora anche europee) che rendono difficile la vita all'imprenditore e al comune cittadino; e proprio per questo sono un terreno fertile per il contenzioso, per l'incertezza, per la corruzione. L'esito incerto e la interminabile durata dei processi, in uno con la inefficienza dell'amministrazione e il carattere sistemico della corruzione, sono notoriamente fattori primari per disincentivare gli investimenti esteri in Italia.

Sotto questo profilo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea recentemente è stato ribadito un indirizzo vincolante a proposito del principio di legalità: una garanzia fondamentale per il cittadino, nei suoi rapporti con lo Stato.

È un principio previsto sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia dalla Carta di Nizza sui diritti fondamentali dell'Unione Europea, sia dalla nostra Costituzione. Quest'ultima però pone l'accento più sulla riserva di legge, come condizione per la nascita di una norma e di una sanzione penale, che sul loro contenuto. La giurisprudenza europea, invece, pone l'accento più sulla accessibilità (*rectius* agevole conoscibilità) della norma, sulla prevedibilità delle conseguenze della sua violazione, sulle finalità della sanzione, che sulla loro fonte e qualificazione formale.

È una differenza significativa – nell'ottica dei codici di comportamento e dei controlli – per il rispetto del principio di legalità in senso sostanziale e non soltanto formale; per l'attenzione più al contenuto e al risultato che alle procedure. Può quindi essere un contributo importante nella prospettiva della prevenzione della corruzione.

L'attuazione effettiva del principio di legalità richiede inoltre – accanto ad un intervento drastico sull'alluvione di leggi esistenti e che sopraggiungono in continuazione – la loro integrazione e concretizzazione, attraverso la valorizzazione dei codici etici e delle buone prassi, che cominciano finalmente ad entrare nella mentalità: non soltanto per il modo di fare impresa e *business* nel settore privato (come da molto tempo si pretende in altri paesi e ora finalmente anche da noi, con la prevenzione e la repressione della corruzione fra privati); ma anche per la regolamentazione nel settore pubblico.

5. (segue) Il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Accanto alla legalità, l'art. 97 della Costituzione richiede un'organizzazione dei pubblici uffici in modo che sia assicurato il loro buon andamento (cioè l'efficienza) e l'imparzialità dell'amministrazione.

Quanto al buon andamento, la prevenzione della corruzione richiederebbe, a monte, la riorganizzazione della pubblica amministrazione centrale e locale, magari approfittando della *spending review*. È notoriamente un "vasto programma", rispetto al quale occorrerebbe concentrarsi almeno e prioritariamente sulla barriera della responsabilizzazione e della *accountability*: una responsabilità e un controllo non solo per il metodo; non solo per la legalità formale che spesso si risolve nell'immobilismo sostanziale; ma anche per i risultati.

In questa prospettiva assume un rilievo importante il controllo della Corte dei Conti sul corretto uso delle risorse pubbliche, a livello centrale e regionale, nella duplice forma del controllo sulla gestione e di quello giurisdizionale sul danno erariale. Non deve essere in emulazione, ma in sinergia con l'intervento della magistratura penale. Non è finalizzato tanto a scoprire specifici episodi di corruzione, quanto a metterne in luce e prevenirne le premesse ed il terreno di sviluppo negli sprechi e nelle irregolarità dell'azione amministrativa.

Sotto questo profilo la presenza dei magistrati della Corte dei Conti – dotati di competenza ed esperienza specifiche – nei Consigli di amministrazione di imprese pubbliche o destinatarie di fondi pubblici è importante, per cogliere e segnalare comportamenti sospetti ed anomalie che possano giustificare l'esercizio dei poteri investigativi delle procure regionali della Corte sulla contabilità delle imprese stesse.

È infine indispensabile una barriera contro la mentalità e la prassi italiane – diffuse e sempre più ricorrenti – dell'emergenza e della deroga alle regole, a discapito della legalità: quella sostanziale, non quella formale e soltanto burocratica. È una mentalità che moltiplica le regole e i controlli per poi disattendere le une e gli altri, approfittando dell'emergenza creata *ad hoc* o originata dal caos organizzativo o dallo scontro politico. Gli esempi di un simile andazzo non mancano nell'esperienza recente: basta guardare alle grandi opere, alla ricostruzione dell'Aquila, ad Expo 2015 e alla loro cronaca giudiziaria.

L'ultimo (si fa per dire) profilo dell'organizzazione dei pubblici uffici proposto dall'art. 97 della Costituzione – unitamente alla legalità e al buon andamento – è quello dell'imparzialità. Esso si raccorda con il tema della disciplina e dell'onore e con quello del servizio esclusivo della Nazione, richiesti dagli articoli 54 e 98 a chi esercita pubbliche funzioni o è un pubblico impiegato; nonché con il tema del conflitto (potenziale o effettivo) di interessi che costituisce una premessa della corruzione. È perciò evidente lo stretto nesso che vi è fra questi temi e la prevenzione della corruzione; è un nesso di carattere soggettivo non meno importante di quello a carattere oggettivo fra la prevenzione e l'organizzazione amministrativa.

Sotto il profilo individuale e soggettivo, il principio di imparzialità si riflette sulle garanzie di trasparenza della attribuzione dell'esercizio di posizioni dirigenziali; sulla separazione e reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi

amministrativi; sulle incompatibilità; sui codici di comportamento dei pubblici dipendenti; sulla tutela del *whistleblowing*; sul regime di incandidabilità e di divieto a ricoprire cariche elettive; sul rapporto fra responsabilità disciplinare, penale ed amministrativo-contabile.

6. Trasparenza e tracciabilità.

La prevenzione della corruzione richiede poi – accanto all'efficienza della pubblica amministrazione – sia la trasparenza di essa, sia quella (non meno importante) dei suoi interlocutori e controparti. Quest'ultima esigenza è riconosciuta finalmente anche dalla Confindustria, con le parole chiare del suo presidente all'assemblea di quest'anno, in controtendenza con la cultura del segreto e dell'opacità, espressa in passato anche attraverso l'opposizione (palese o sotto traccia) alla repressione del falso in bilancio e alla tracciabilità del denaro.

La trasparenza è essenziale per consentire a tutti gli interessati un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche; sulla legalità dell'azione amministrativa; sull'esercizio del potere pubblico; sulle procedure selettive e concorsuali; sulla destinazione e sulla spesa del denaro pubblico.

Il quadro normativo della trasparenza della pubblica amministrazione è frammentario e disorganico nelle fonti, nei contenuti e negli ambiti soggettivi di applicazione. Si è evoluto – grazie anche alle moderne tecnologie – dalla conoscibilità di atti e documenti nei diversi settori ed in vista di interessi determinati, ad una conoscibilità più ampia e generale, sul piano del contenuto; dalla logica cartacea alla raccolta, conservazione, trasmissione e gestione telematica dei dati ed al *front office* digitale, sul piano delle modalità.

La trasparenza – con una vera e propria rivoluzione culturale – viene intesa sempre più come accessibilità totale sulle informazioni e sui dati: un "accesso civico" che tenga conto del necessario bilanciamento di interessi fra il principio di trasparenza e la tutela della *privacy*.

La trasparenza è tuttavia essenziale anche dall'altro versante, quello del privato interlocutore della pubblica amministrazione, per consentire la tracciabilità e il controllo sulle risorse economiche private, in nero e sommerse, che provengano dall'evasione fiscale e/o la alimentino; e che provengano dalla corruzione o siano destinate ad essa.

La tracciabilità dei pagamenti si è sviluppata e disciplinata lentamente, ora più che in passato, anche se in modo non sistematico ed in vista di finalità prevalentemente fiscali (o percepite come tali). Persino il singolo cittadino non può né effettuare pagamenti in contanti, né riscuotere importi da mille euro in su (negli anni scorsi a partire da cinquemila euro); professionisti ed esercenti – sia pure da poco tempo – sono obbligati ora ad accettare pagamenti elettronici per importi anche modesti (trenta euro), se pure senza sanzioni nel caso di inosservanza.

Questo apparato mal si concilia con la possibilità – emersa dalle notizie sulle indagini per il Mose a Venezia – che un’entità consortile imprenditoriale gestisse in nero e in contante centinaia di migliaia di euro. Al di là dei comportamenti e delle responsabilità personali, è ragionevole sospettare la possibilità di collusioni e complicità di strutture bancarie e finanziarie; inoltre, se si trattasse di provvista in nero proveniente da imprese industriali partecipanti al consorzio, vi sarebbe anche un problema di riciclaggio di quelle provviste, le quali a loro volta dovrebbero derivare da attività “lecite” delle singole imprese.

Ciò comporta il *revival* di considerazioni emerse a suo tempo nelle discussioni del secolo scorso sulla qualità di pubblico servizio dell’attività bancaria e sul conseguente obbligo penalmente sanzionato di rapporto all’autorità giudiziaria, da parte degli operatori bancari.

In parole semplici, la prevenzione della corruzione richiede – al pari dell’azione di contrasto alla evasione fiscale – un intervento organico e sistematico, condiviso e supportato dalla collaborazione di tutti nella logica della cultura della partecipazione: un intervento che sia indirizzato alla regolazione dei pagamenti e della tracciabilità del denaro, nonché alla repressione dell’autoriciclaggio.

È appena il caso di ricordare, a questo riguardo, che nel sistema fiscale degli Stati Uniti – ove il rispetto della privacy è fondamentale – la tracciabilità è assai elevata. Che l’emersione del sommerso fiscale sarebbe possibile ed agevole se solo si incrociassero i dati già ora disponibili, ma dispersi in mille rivoli e settori che non comunicano fra loro. Che infine il costo della tracciabilità non può ricadere sul cittadino.

Non è una prospettiva liberticida, da stato di polizia. È una prospettiva di interesse comune. Salda fra di loro il contrasto alla corruzione e quello all’evasione fiscale le quali, a ben vedere, costituiscono due aspetti di una medesima realtà: una sorta di aberrante e paradossale sistema parallelo di “tassazione attraverso la corruzione”, per ottenere risultati illeciti.

Ed è appena il caso di sottolineare che ben altro (ed estraneo al tema di queste riflessioni; ma non “benaltrismo”) è il tema della insopportabilità della pressione fiscale (per il contribuente onesto) o quello dell’inefficienza amministrativa. Occorre certamente superare ambedue queste ultime; ma altrettanto certamente esse non possono costituire delle giustificazioni inaccettabili per l’evasione fiscale.

D’altra parte, alla sinergia fra il contrasto alla corruzione e all’evasione fiscale occorre affiancare la sinergia fra il contrasto alla prima e alla criminalità organizzata, attraverso l’utilizzo, nei confronti della prima, degli stessi strumenti e tecniche investigative sperimentati nei confronti della seconda. Si tratta di una applicazione ovvia della logica (cui ho fatto cenno all’inizio di queste riflessioni) del triangolo delle Bermude dell’illegalità, alla luce dell’esemplificazione offerta pressoché quotidianamente dalla cronaca giudiziaria sul rapporto tra corruzione e mafia, camorra e ‘ndrangheta.

Il sistema dei protocolli di legalità e delle *white list* si è sviluppato specificamente per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti e dei subappalti. Ma l’impegno previsto dai protocolli – la denuncia di

“ogni illecita richiesta di denaro, prestazione o altra utilità prima dell’affidamento o nel corso dell’esecuzione dei lavori” – ha una valenza anche per il tema della corruzione.

7. La sfida alla corruzione.

Una delle cause del perdurare della corruzione nel nostro Paese è anche l’assenza di un sentire comune diffuso e di una percezione netta di questo problema come un cancro della democrazia. Questa sfida etica (prima ancora che culturale, istituzionale, politica) si può vincere cogliendo l’occasione della crisi e della necessità di contrastare gli sprechi e le inefficienze che costituiscono una sorta di “corruzione colposa”, spesso destinata ad evolvere in quella classica dolosa. Basta pensare alle numerose opere pubbliche incompiute, inutili o sbagliate, che segnano le nostre città e le nostre reti di comunicazione: testimonianze eloquenti, molte volte, di episodi di corruzione occulti o in via di accertamento tardivo.

Occorre invece diffondere e condividere il principio che l’efficienza e la legalità sono due facce della stessa medaglia; che l’una non può andare a discapito dell’altra. La legalità non può diventare un pretesto formale per non assumere responsabilità o per creare ostacoli da rimuovere attraverso la corruzione. Ma neppure l’efficienza e l’emergenza, al contrario, possono diventare a loro volta un pretesto per bypassare il rispetto della legalità e dei controlli.

D’altronde la corruzione può anche essere una “tassa iniqua” sull’inefficienza, come ci ricorda l’art. 318 del codice penale a proposito della corruzione per un atto d’ufficio, cioè legittimo e dovuto. Eliminando o riducendo l’inefficienza, i ritardi e gli spazi eccessivi di discrezionalità (*rectius* di arbitrio) dell’amministrazione, si riducono gli spazi ed i pretesti per una corruzione *impropria*, che degenera facilmente in quella *propria*: dalla compravendita di un atto d’ufficio a quella di un atto contrario ai doveri d’ufficio del pubblico ufficiale, per usare il linguaggio arcaico del codice penale.

Un’etica e una cultura della reputazione e della vergogna nonché del rifiuto del conflitto di interessi sono altrettanto e forse più importanti di una condanna penale, che oltretutto è incisiva per lo più soltanto quando è definitiva. Si comincia a capire che la corruzione è un cancro per gli investimenti esteri, per la concorrenza e per la competitività sui mercati. È un coefficiente di inquinamento e di penetrazione della criminalità organizzata nell’economia e nella pubblica amministrazione. È un tarlo che rende precario il profitto ricercato a qualsiasi costo, anche a costo della corruzione.

Le organizzazioni internazionali e l’Europa continuano a denunciare la nostra situazione ed a chiederci – in termini anche vincolanti – di intervenire: dal 1995 l’Unione Europea; dal 1996 il Consiglio d’Europa e il GRECO; dal 1997 l’OCSE; dal 2000 l’ONU; così come le organizzazioni internazionali non governative, le associazioni internazionali di impresa e di categoria, le legislazioni dei paesi più importanti e più presenti sui mercati globali.

L’accusa di corruzione e la conseguente perdita di reputazione sono un coefficiente importante – talora strumentalizzato dai concorrenti – nella competizione internazionale. Tanto possono essere lunghi i tempi per consolidare una reputazione,

anche a livello internazionale, quanto sono certamente brevi i tempi per distruggerla o per compromettere l'immagine di un gruppo o di un operatore, a causa del loro coinvolgimento in indagini penali o dell'adozione nei loro confronti di provvedimenti cautelari o divieti a contrattare con pubbliche amministrazioni.

In questi ultimi tempi sono state adottate numerose iniziative, sotto lo tsunami e l'acqua alta degli scandali (penso in particolare alla ricostruzione dell'Aquila, a Expo 2015 e a Venezia) i quali rischiano di travolgere ulteriormente quell'immagine dell'Italia che si cerca di accreditare a livello internazionale, per recuperare competitività. L'istituzione della Autorità Nazionale anticorruzione; l'attribuzione ad essa di compiti, di risorse e di poteri effettivi di prevenzione (non di repressione e/o di concorrenza con il magistrato penale); gli interventi annunciati in tema di appalti, di trasparenza, di falso in bilancio e di prescrizione lasciano ben sperare. Di essi va dato atto al Governo, se quegli interventi verranno concretamente attuati e non si esauriranno (come troppe volte in passato) nel limbo delle buone intenzioni.

8. Guarire dalla corruzione.

La consapevolezza della pluralità degli interessi lesi dalla corruzione è un passo importante per affrontare la sfida etica. È certamente importante rendersi conto che la corruzione non è soltanto un'offesa all'eguaglianza, ma anche un costo economico; uno spreco intollerabile al tempo della crisi; un ostacolo agli investimenti esteri nel nostro Paese.

Ma il passo successivo – anzi preliminare – è quello che continua a chiedere con forza Papa Francesco in un libro del 2005 pubblicato in Italia nel 2013, tanto piccolo quanto incisivo; nella Messa celebrata a San Pietro qualche tempo fa alla presenza dei parlamentari italiani, quando il Papa ha parlato con chiarezza pari alla severità; nei suoi appelli continui e ripetuti contro la corruzione.

Occorre – dice il Papa – “*guarire*” dalla corruzione, che è più e peggio di un peccato, dal quale si può essere perdonati. Occorre reagire all'assuefazione, all'indifferenza, alla giustificazione e all'accettazione, insomma alla cultura della corruzione. Occorre combattere la corruzione nella mentalità e nell'educazione, in quanto espressione di egoismo e di disprezzo del bene comune. Occorre reagire alla “buona educazione” e alla sfacciataggine del corrotto e del corruttore, alla mancanza di pudore della loro giustificazione, alla loro ricerca di complicità.

Per un laico, assertore convinto dei valori espressi dalla Costituzione, questo appello non è un'omelia ed un richiamo alle buone intenzioni. È la constatazione – autorevole e consapevole, che non si può non condividere laicamente – del pericolo reale, concreto, attuale che la corruzione diventi un luogo comune di riferimento, un valore trasversale, una sorta di cultura perversa alla quale rischiamo di abituarci in quella che il Pontefice ha definito (sia pure ad altri fini) la globalizzazione dell'indifferenza.

Infine, per contrastare questo valore trasversale, occorre comprendere che la corruzione è pericolosa nella quantità e nell'estensione come nella qualità (dalle

mazzette di tutti i giorni alla grande corruzione; dalla bustarella alla consulenza di comodo, alla compensazione illecita, alla tangente milionaria). Abituarsi alla mazzetta e alla bustarella nel piccolo e nella quotidianità è in qualche modo la premessa per accettare l'idea della maxitangente nelle grandi opere; o quanto meno per rendere ipocrita l'indignazione di fronte ad essa; insomma, per rifiutare la cultura della legalità nel piccolo come nel grande.

9. Dalle parole ai fatti, nella pubblica amministrazione e nell'impresa.

Passare dalle parole ai fatti – per non continuare a convivere con la corruzione – richiede infine di tradurre le prospettive e le riflessioni di carattere generale ed astratto in indicazioni concrete, da aggiungere a quelle già avanzate con la legge n. 190 del 2012 e con i suoi decreti legislativi di attuazione.

Per il settore della pubblica amministrazione, uno stimolo importante in tal senso è offerto dal recente decreto-legge n. 90 del 2014 (in corso di conversione), che ha ad oggetto la semplificazione e la trasparenza amministrativa, nonché l'efficienza degli uffici giudiziari. In esso si propongono misure urgenti più generali per l'efficienza (titolo I della legge, dedicato al lavoro pubblico e all'organizzazione della pubblica amministrazione); per la semplificazione (titolo II, dedicato all'accesso ai cittadini ed imprese ai servizi della p.a.); per l'incentivazione della trasparenza e della correttezza delle procedure nei lavori pubblici (titolo III, dedicato alle misure di controllo preventivo e a quelle per l'esecuzione di opere pubbliche); per lo snellimento del processo amministrativo e per l'attuazione del processo civile telematico (titolo IV).

Nel titolo III, le misure di controllo preventivo consistono nella modifica del regime delle *white list* dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori per la pubblica amministrazione, non soggetti al tentativo di infiltrazioni mafiose. Le misure per l'esecuzione di opere pubbliche consistono fra l'altro nella istituzione di un'unità operativa speciale per Expo 2015, con il conferimento al Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione di compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure relative alle opere da realizzare; nell'estensione all'Anac (oltre che all'autorità giudiziaria e alla Corte dei Conti) dei destinatari del *whistleblowing*; nella previsione di poteri straordinari di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese, nell'ambito di procedimenti per corruzione; nel monitoraggio finanziario dei pagamenti relativi ai contratti per la realizzazione di infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi, ai fini di controllo della spesa di investimento, oltre ai fini di antimafia e di antiriciclaggio; nella trasmissione all'Anac delle varianti in corso d'opera degli appalti, per agevolarne i controlli.

Per il settore privato e delle imprese, l'attenzione degli operatori più attenti e più esposti a livello globale e internazionale si è concentrata sull'opportunità di elaborare dei "codici di integrità, trasparenza ed anticorruzione" (una sorta di testi unici) facilmente accessibili ed allineati alle più recenti indicazioni internazionali in tema di *best practice*. Si è altresì sottolineata l'opportunità di istituire organismi aziendali e di gruppo *ad hoc* – caratterizzati da autonomia e competenza e dotati di

risorse adeguate – con funzioni di coordinamento; di supervisione sul rispetto di tali codici; di attuazione della formazione aziendale in quest’ambito; di verifica sulla adeguatezza dei flussi informativi e sulla sinergia necessaria fra i sistemi di *compliance* (preventivi) e quelli di *audit* (successivi), a livello di gruppo e di sue partecipate.

Si è infine preso atto della necessità di insistere sulla importanza di una cultura aziendale che a tutti i livelli – da quelli apicali a quelli di base e a quelli di collaborazione esterna – sottolinei l’importanza degli standard etici di comportamento e dei rischi di corruzione. Quei rischi devono essere valutati sullo stesso piano degli altri rischi (di carattere finanziario, industriale, produttivo, concorrenziale), che troppe volte sono stati ritenuti in passato prevalenti sui primi e quindi tali da giustificare il ricorso alla corruzione per superarli.

Si tratta ora di vedere se la svolta annunciata – con modalità e caratteristiche evidentemente diverse per il settore pubblico e per quello privato; ma non troppo lontane fra loro – troverà concreta attuazione: *in primis*, con la conversione in legge del decreto-legge n. 90 del 2014 senza troppi stravolgimenti. Le parole ora ci sono e sono apprezzabili, salva la loro verifica alla luce dell’esperienza; a quando i fatti?