



A.N.AC.

Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione
e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche

Temi affrontati dal Presidente dell’A.N.AC. nel corso della riunione del gruppo di lavoro anticorruzione ACWG G20, Roma 9-10 giugno e della Conferenza G20/OCSE sull’anticorruzione, Roma 11 giugno

La corruzione è un fenomeno complesso e difficile da prevenire e contrastare anche perché per definizione si manifesta solo per una minima parte, la parte emersa, oggetto di inchieste giornalistiche e di procedimenti giudiziari, che rappresentano, però, solo la “punta dell’iceberg” di un problema profondo.

Alcune volte, tuttavia, i fenomeni di corruzione si manifestano in modo tanto dirompente e pervasivo da segnare non solo “stagioni giudiziarie” ma vere e proprie pagine della storia del Paese, come ad esempio nel caso delle ben note vicende di inizio anni novanta che gli annali e persino il senso comune ricordano come “tangentopoli”.

Sono passati venti anni da quella stagione e nel frattempo si sono susseguiti una infinità di casi, a volte meno strutturati e articolati, che tuttavia hanno raccontato di un fenomeno in trasformazione ma sempre in grado di inquinare, persino in modo più subdolo, i gangli fondamentali della istituzioni, dell’economia e della società italiana.

L’esperienza italiana racconta purtroppo di un’attenzione discontinua dell’opinione pubblica sul fenomeno. I media sono pronti a riprendere i casi di corruzione clamorosi che periodicamente si presentano alimentando un dibattito che si sviluppa per alcuni giorni per poi esaurirsi, senza che ci sia un’attenzione costante che permetta di seguirne gli esiti, verificando se alle indagini seguano le condanne o le purtroppo spesso inevitabili declaratorie di prescrizione, e di monitorare le misure messe in campo per contrastarli e reprimerli, né la capacità di contribuire a alimentare, insieme alle istituzioni, un cambio culturale in grado di far mancare l’acqua alle radici del fenomeno corruttivo. Se, infatti, di fronte agli scandali prevale la tentazione di gridare al “tutti corrotti e collusi”, di bloccare appalti e investimenti, di identificare nelle istituzioni *tout court* la pietra dello scandalo senza distinguere la malattia dagli anticorpi, è come accettare che l’illegalità ha vinto e vince, che contro il malaffare non c’è partita.

Analoga discontinuità di attenzione si ritrova da parte della politica, quasi sempre interessata solo nei momenti emergenziali, quando le luci mediatiche sono accese, con la conseguenza che le soluzioni messe in campo rischiano di apparire parziali e troppo collegate all’emergenza del momento.

Le politiche per la prevenzione, il contrasto e la repressione della corruzione, infatti, non possono mai essere mosse da logiche emergenziali; non serve un’attenzione intermittente ma occorre presidiare costantemente il tema, intercettandone i cambiamenti per capirli e contrastarli.

Dopo circa venti anni dalla stagione di tangentopoli, e passando attraverso innumerevoli piccoli e grandi casi emersi agli onori delle cronache, ci troviamo infatti di fronte a un fenomeno completamente nuovo, sebbene alcuni recenti episodi di corruzione abbiano fatto emergere il protagonismo di “vecchie maschere”.

La corruzione oggi pare ancora più radicata, diffusa, subdola, orientata al micro interesse personale o di gruppi ristretti, e perciò forse ancora più sfuggente rispetto al passato. In altre stagioni le cronache giudiziarie ci hanno riferito di clamorosi episodi di arricchimento personale, ma la maggior parte dei flussi era volta al finanziamento illecito dei partiti, denaro e persino lingotti d'oro venivano scambiati in molti casi materialmente dagli attori, erano rintracciabili in *caveau* o salotti di casa, in qualche modo si potevano "vedere". Oggi tutto pare, a parte alcune eccezioni, cambiato. La "dazione", epifenomeno dei casi di corruzione, è costituita prevalentemente da incarichi e servizi fittizi o concessi senza che ce ne sia necessità, nei grandi casi di corruzione le valige piene di soldi hanno ceduto il passo a artifici di finanza creativa, pare prevalere una smania di arricchimento personale, e soprattutto ai faccendieri di partito o di altre organizzazioni intermedie si sono sostituiti i cosiddetti "comitati di affari" in grado di controllare e condizionare in modo seriale e intrecciato una molteplicità di appalti, contratti, investimenti.

I comitati di affari, i gruppi di pressione e di potere sono i prevalenti attori del fenomeno della grande corruzione così come si manifesta oggi, in grado di usare e perfino di irretire la politica al contrario di quanto avveniva in passato, e spesso oltre a operare manifestamente nell'illegalità riescono a torcere a proprio vantaggio persino sistemi legali per pervadere il sistema economico, creando monopoli e eliminando la concorrenza con una classe politica che quando non è complice è impotente.

Spesso questi comitati di affari risultano essere in rapporto anche con ambienti della criminalità di tipo mafioso, con un rapporto che rispetto al passato vede talvolta le organizzazioni mafiose muoversi con una logica servente, anche se con risultati economici per essa non necessariamente meno significativi; le organizzazioni mafiose, in questo senso, consentono di rimuovere "ostacoli" che la sola utilità economica non è in grado di superare!

Una delle responsabilità principali della politica, secondo tantissimi studiosi dei fenomeni corruttivi, è stata quella di non essere sempre riuscita a selezionare adeguatamente la propria classe dirigente e di non essersi dotata nel tempo di meccanismi di finanziamento del tutto trasparenti.

Se sul primo punto l'aspetto "soggettivo" è così prevalente da non poter essere completamente risolto da norme, chiamando invece in causa categorie etiche e culturali, e dunque al tempo stesso necessarie e sfuggenti, il secondo aspetto è per sua natura tanto "oggettivo" da poter essere affrontato e risolto con regole precise che possano essere sostenute anche con il "controllo diffuso".

La trasparenza, quella vera e fruibile e non quella fatta di una bulimia di informazioni inintelligibili, per il finanziamento e la vita organizzativa dei partiti, così come in generale per gli appalti, per gli investimenti e per tutta l'attività dello Stato attraverso la pubblica amministrazione, è lo strumento più importante per prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi. E quando si parla di trasparenza naturalmente non si deve intendere solo uno strumento a disposizione delle istituzioni preposte al controllo che si affianchi agli altri controlli amministrativi già in essere, che pure sono necessari, ma più in generale uno strumento a disposizione dei portatori di interesse e della collettività, perché possano esercitare quel controllo diffuso indispensabile, prima ancora che per contrastare, per prevenire la corruzione.

Quello della prevenzione della corruzione è un punto irrinunciabile su cui investire.

Così come la lotta alla criminalità organizzata non si può fare solo attraverso arresti e sequestri, così la lotta ai fenomeni corruttivi non può passare solo attraverso azioni di contrasto "reattive", che avvengono necessariamente dopo e con una logica spesso di intervento occasionale connessa alla casualità dell'emersione delle *notitiae criminis*.

Essa deve partire da politiche e azioni "proattive" di cui quelle legate alla prevenzione sono centrali.

Per questo è necessario che oltre alla politica, attraverso un'attenzione continua sul tema e a norme adeguate, e oltre alla società civile, attraverso il controllo diffuso e la partecipazione alla vita della "cosa pubblica", anche la pubblica amministrazione faccia la sua parte responsabilizzando i propri dirigenti e

impiegati, esercitando senza ritrosie la trasparenza, sfruttando le potenzialità delle nuove tecnologie per rendere pubblico ogni aspetto legato agli obiettivi, alle risorse a disposizione ed ai risultati raggiunti, muovendosi – anche con riguardo alle norme anticorruzione già esistenti – meno in una logica di adempimento e più di effettività, accettando senza indugi un cambiamento culturale prima che normativo che le permetta di non essere più tacciata di autoreferenzialità.

Per la prevenzione e per il contrasto della corruzione sia sul piano normativo sia sul piano delle pratiche alcune cose positive sono state fatte.

In particolare con la legge n. 190/2012 è stato introdotto in Italia un sistema organico di norme per il contrasto della corruzione che richiama modelli in uso anche in altre legislazioni, prevalentemente basati sulla prevenzione.

La legge è stata emanata per soddisfare l'esigenza di rispettare gli impegni internazionali derivanti dalla convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 e dalla convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999, ma anche per rispondere alle istanze provenienti dall'opinione pubblica, a seguito del costante emergere nel tempo di gravi fenomeni di corruzione.

La legge n. 190/2012 ha individuato, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere in maniera coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e, tra gli altri aspetti, ha introdotto modifiche parziali ed ancora insoddisfacenti al sistema repressivo penale e ha individuato strumenti per la prevenzione della corruzione che si integrano con i previgenti in tema di trasparenza e integrità.

Il d.lgs. n. 33/2013 emanato in attuazione della delega prevista dalla legge n. 190/2012 ha operato una sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti, ha inoltre introdotto nuovi obblighi e ulteriori adempimenti, ha esteso l'ambito di applicazione degli obblighi e introdotto un nuovo sistema di controlli e sanzioni. Inoltre, sono state ampliate le possibilità di controllo sociale sull'operato delle pubbliche amministrazioni, con il riconoscimento del diritto all'accesso civico, attivabile da chiunque con riferimento a tutte le informazioni e ai dati per i quali esiste l'obbligo di pubblicazione.

Il d.lgs. n. 39/2013 è stato emanato in attuazione della delega prevista dalla legge n. 190/2012 al fine di evitare ogni possibile forma di interferenza o di commistione tra politica e amministrazione per prevenire fenomeni di corruzione e situazioni di conflitto di interesse o di contrasto con il principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa.

Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 è stato emanato in attuazione delle previsioni contenute nella legge n. 190/2012 in materia di codice di comportamento dei pubblici dipendenti, e contiene le regole di condotta alle quali si devono attenere tutti i pubblici dipendenti.

Se dunque alcune cose sono fatte e altre necessitano di "manutenzione", altro rimane ancora da fare. Ogni tempo è giusto per agire per il contrasto dei fenomeni corruttivi, ma quello che stiamo vivendo è forse "più giusto di altri".

Dopo anni di perdurante crisi economica, le risorse economiche, motore dello sviluppo, scarseggiano nella legalità e abbondano nel malaffare.

Le banche fanno mancare spesso il loro necessario apporto economico all'imprenditoria, lo Stato e il sistema pubblico non possono più permettersi gli investimenti di un tempo, gli investimenti esteri sono timidi, forse anche a causa del posizionamento dell'Italia nei *ranking* internazionali sulla corruzione. Il punteggio generalmente attribuito all'Italia da tali indicatori porta infatti ad un posizionamento "di mezza classifica" fuori dalla media degli altri Paesi dell'Unione Europea, più da presso a Paesi in via di sviluppo. Senza addentrarsi nell'analisi dei limiti di tali indici e sulla esigenza di una ricerca internazionale sul tema, che tra l'altro l'Italia su impulso dell'A.N.AC. ha proposto per l'*Action plan* 2015-2016 dell'ACWG G20, occorre riconoscere che trattasi comunque di *proxy* che segnalano un problema e che evidentemente, oltre

ad alimentare periodicamente ampi dibattiti dei media e dell'opinione pubblica, scoraggiano insieme ad altri aspetti gli investitori esteri.

In tale contesto sono dunque le organizzazioni criminali a disporre delle risorse economiche necessarie ad alimentare gli investimenti, approfittando della penuria degli altri attori per tentare di riciclare ingenti capitali frutto di attività illecite. E' questo uno dei tanti aspetti in cui il tema della corruzione e il tema della criminalità organizzata trovano ampie aree di sovrapposizione e per il quale occorre moltiplicare l'attenzione e gli sforzi.

Di seguito si indicano dunque alcune delle possibili linee di intervento a cui si è accennato e sulle quali bisogna lavorare per permettere alle istituzioni e alla società di reagire e agire contro la corruzione.

- Completare il quadro normativo colmandone le lacune e precisandone alcuni aspetti; in questo ambito rientra una "ripenalizzazione" seria del falso in bilancio, l'introduzione del delitto di autoriciclaggio, un intervento sulla prescrizione e meccanismi premiali per l'apporto collaborativo di corrotti e corruttori.
- Intervenire sui poteri dell'Autorità prevedendo, in particolare, il rafforzamento dei poteri ispettivi e l'attribuzione di poteri sanzionatori, al fine di rendere effettivi i controlli e le attività di vigilanza che il quadro normativo vigente già le riconosce.
- Dotare il sistema istituzionale di prevenzione e contrasto della corruzione, oltre che degli imprescindibili poteri e indipendenza, delle risorse umane e strumentali necessarie a esercitare il mandato istituzionale.
- Lavorare perché anche prevenendo e contrastando la corruzione possano essere rilanciati gli investimenti.
- "Aprire" la pubblica amministrazione liberandola definitivamente dalle ritrosie e dalla paura in tema di responsabilità, trasparenza e di partecipazione dei cittadini, e al tempo stesso valorizzare il contributo della enorme maggioranza silenziosa dei suoi dipendenti che svolgono il proprio lavoro con competenza e onestà.
- Coinvolgere la società civile nel presidio dei fenomeni corruttivi con particolare riguardo alle aree maggiormente a rischio, promuovendone la collaborazione con le istituzioni e con le amministrazioni.

Vale la pena infine, e questo naturalmente non può farlo solo e da sola un'autorità anticorruzione né una singola istituzione, porre particolare enfasi su un aspetto "culturale": bisogna convincersi tutti, classe politica, dirigenti e operatori dell'amministrazione, società e imprese private, associazioni intermedie, cittadini, – e promuovere tale convinzione – che la corruzione non deve essere contrastata solo perché "non conviene" economicamente, perché disperde risorse della collettività a vantaggio di pochi, perché è una insopportabile manifestazione dell'illegalità, né solo per l'adesione a "alti principi etici", ma soprattutto per una scelta individuale di dignità che quotidianamente deve essere fatta e affermata da ognuno.