



Centro di
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

I quaderni europei

Scienze giuridiche



POLITICA E AMMINISTRAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA:
CONTROLLI, TRASPARENZA E LOTTA ALLA CORRUZIONE

Giovanni Maria Flick

Settembre 2013
n. 56

Giovanni Maria Flick

Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione.

Università di Catania - *Online Working Paper* 2013/n. 56

URL: http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/56_2013.pdf

© 2013 Giovanni Maria Flick

Università degli Studi di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Periodico mensile registrato al Tribunale di Catania il 22 ottobre 2013 con il numero 15

Giovanni Maria Flick, Presidente emerito della Corte Costituzionale

La collana *online* “*I quaderni europei*” raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie, energia, serie speciali per singoli eventi) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell’integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell’Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: <http://www.cde.unict.it/quadernieuropei>

Responsabile scientifico: Nicoletta Parisi

Comitato Scientifico: Fulvio Attinà - Vincenzo di Cataldo - Enrico Iachello - Bruno Montanari - Nicoletta Parisi - Roberto Pennisi - Giacomo Pignataro - Guido Raimondi - Pippo Ranci - Ilde Rizzo - Franco Romerio - Giuseppe Tesauro - Antonio Tizzano - Bert Van Roermund - John Vervaele - Joseph Weiler

Comitato di redazione: Sabrina Carciotto - Annamaria Cutrona - Antonio Di Marco - Nadia Di Lorenzo - Giovanna Morso - Valentina Petralia - Chiara Raucea

Edito dall’Università degli Studi di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea d’Ateneo.

Via Umberto, 285 B - 95129 – CATANIA

tel. ++39.095.8737802 - 3

fax ++39.095.8737856

www.cde.unict.it

Abstract

Il contributo, che costituisce la relazione di sintesi del 59° Convegno di studi amministrativi, tenutosi a Varenna (Lecco) il 20 settembre 2013, affronta il tema della lotta alla corruzione nella gestione delle risorse pubbliche con la lente del giurista penalista e secondo la logica del diritto penale come estrema ratio nella lotta ai fenomeni criminosi.

L'Autore enfatizza la necessità di affrontare la piaga della corruzione attraverso la prevenzione su due livelli, ovvero non soltanto sul piano della repressione penale, che da sola risulta inadeguata e inefficace; ma soprattutto sul piano della prevenzione mediante il contrasto al conflitto di interessi e alla potenziale infedeltà del pubblico operatore, attraverso il codice etico, le regole di comportamento, le prescrizioni organizzative, la ricerca e l'aggiornamento continuo delle best practices, la responsabilizzazione del singolo operatore.

La corruzione costituisce la manifestazione di un fenomeno di base molto più ampio costituito dalla maladministration, dall'incompetenza e dallo spreco delle risorse pubbliche che si risolvono nella inefficienza, inefficacia e non economicità dell'azione amministrativa.

Un'efficace azione di contrasto di questi fenomeni dovrebbe strutturarsi su tre livelli. Al primo livello si situa la necessità di una seria riorganizzazione delle politiche di spesa e quindi l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse pubbliche.

Al secondo livello si colloca il sistema di controllo dell'azione del pubblico funzionario. L'efficacia dell'azione di controllo si lega alla necessità di garantire la trasparenza (che aumenta anche il livello di democraticità del sistema) e di procedere alla semplificazione normativa: un quadro normativo confuso, contraddittorio e caotico è un fattore assai rilevante di malfunzionamento, di inefficienza, ma soprattutto di spinta alla corruzione. L'organismo incaricato dell'azione di controllo è la Corte dei conti, la quale non è deputata a scoprire singoli episodi di corruzione, in concorrenza e in antagonismo con i magistrati penali, bensì ad assicurare il controllo sull'equilibrio tra entrate e uscite e sul modo con cui le entrate, le risorse pubbliche vengono utilizzate da chi maneggia il denaro pubblico.

L'ultimo livello di lotta è quello della responsabilità, non solo penale.

Sulla base del quadro tracciato, l'Autore rileva che un'efficace lotta alla corruzione non può che fondarsi su tutti questi tre livelli, in connessione tra di loro.

The paper is a report of the Conference on administrative studies which took place in Varenna (Lecco) on 20th September 2013. It deals with the fight against corruption in the management of public resources, taking into consideration the criminal defense lawyer's view and the logic of the criminal law as the "estrema ratio" in the fight against criminal phenomena.

The Author underlines the necessity of facing the plague of corruption through prevention on two levels: not only on the level of criminal repression which is inadequate and ineffective, but above all on the level of prevention through the contrast to the conflict of interests and the potential infidelity of the public operator, through ethical codes, rules of conduct, organizational rules, the research and the continuous update of the best practices, the empowerment of the single operator.

Corruption represents the manifestation of a wider basic phenomenon characterized by maladministration, lack of jurisdiction and wastefulness of public resources which determine the inefficiency, the inefficacy of the public administration.

An efficient action of contrast to this phenomenon should be based on three levels: On the first level there is the necessity of a serious reorganization of the expense policy and the optimization of the use of public resources.

On the second level there is the control system of the action of public officials. The efficiency of the control action is related to the necessity of guaranteeing transparency (which increases the level of democracy of the system) and proceeding with legal simplification: a confused and chaotic legal framework is a relevant factor of malfunctioning, inefficiency but above all it is an incentive to the corruption. The institution involved in the control action is the Court of Auditors, which is not interested in the discovery of the single corruption cases, in competition and antagonism with the criminal magistrates but it is interested in assuring the control of the balance between entries and exits and in the way entries, public resources are used by those who handle public money. The last level of contrast is that of responsibility, not only criminal. In conclusion, the Author establishes that an efficient fight against corruption has to be based on all these three interconnecting levels.

Keywords

Corruzione – *Maladministration* - inefficienza, inefficacia e non economicità della spesa pubblica - Spending review - ottimizzazione nell'impiego delle risorse pubbliche - semplificazione normativa – trasparenza - repressione e prevenzione

Corruption – Maladministration – Inefficiency, inefficacy of the public expense – Spending review - Optimization in the use of public resources – Legal simplification – Transparency – Criminal repression and prevention

**POLITICA E AMMINISTRAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA:
CONTROLLI, TRASPARENZA E LOTTA ALLA CORRUZIONE***

di Giovanni Maria Flick

1. Un apprezzamento particolare per l'invito, formulato a conclusione della relazione precedente, ad occuparsi di più della protezione del nostro patrimonio ambientale, culturale ed artistico. Non è un invito fuori tema; anche fra cultura e sprechi, *maladministration* e corruzione, l'esperienza dimostra che vi è un legame perverso da recidere.

D'altronde, l'articolo 9 della Costituzione «la Repubblica tutela il paesaggio – richiama così l'ambiente – e il patrimonio culturale» è uno degli elementi fondamentali del nostro vivere costituzionale ed è uno degli elementi fondamentali per uscire dalla crisi attraverso la valorizzazione del sociale, del Terzo Settore come via di apertura rispetto ad una contrapposizione troppo rigida, che fino adesso abbiamo avuto tra pubblico e privato, soprattutto nella gestione di quel patrimonio. Ho molto apprezzato, per quanto fuori tema, questo richiamo che è molto vicino a ciò che penso.

Vengo al tema del convegno. Il privilegio del relatore di sintesi, soprattutto quando parla alla fine della mattinata, è quella di poter fare una sintesi di relazione, non una relazione di sintesi. Vista l'ora tarda, cercherò di essere breve. Non posso dire: scusatemi, sarò lungo perché non mi sono preparato. Mi sono preparato pur essendo assente il primo giorno e la seconda mattina per un impegno istituzionale a Roma; quindi ho potuto seguire i lavori attraverso le relazioni e le tracce delle relazioni che mi sono arrivate, ma non voglio e non posso proporre una relazione di sintesi, anche perché ciascuno degli argomenti a cui è dedicata ogni sessione, meritava di per sé una relazione di sintesi e un convegno *ad hoc*.

Invece mi propongo di cercare di trovare un filo conduttore (se riesco) da penalista tra gli argomenti del Convegno: spesa pubblica, controlli, trasparenza, lotta alla corruzione. Vediamo se riesco a cucirli insieme da giurista, alla luce di tutte le preziose indicazioni che sono arrivate dagli economisti e dai tecnici nei lavori del Convegno perché, ad esempio, non c'è contrasto tra le analisi di Piga e di Magda Bianco e le analisi giuridiche. Sono le analisi giuridiche che devono tenere conto di quanto avete rilevato, non viceversa.

Comincio con il richiamare una polemica curiosa che – qualcuno ricorderà – è venuta fuori questa estate su *il Messaggero*: «Basta con i giudici e basta con le regole». Alcuni hanno parlato dell'ostacolo alla competitività rappresentato dai giudici speciali, compreso un nostro collega, il quale a proposito della Corte dei conti – leggo testualmente – diceva «la Corte dei conti che controlla l'amministrazione pubblica e giudica sulla responsabilità di amministratori e funzionari, nasce anch'essa come strumento di tutela della correttezza amministrativa. Eppure – prosegue – chi ha davvero a cuore l'esistenza di un efficace presidio di legalità, deve porsi anzitutto una domanda. In un Paese come il nostro disastro da scandali di ogni genere, quanti di questi sono stati scoperti dalla Corte dei conti? I giudici contabili – prosegue ancora – spesso, in un'ottica burocratica e talvolta ancora più datata dei loro colleghi amministrativi – qualcun altro ne aveva detto di cotte e di crude due giorni prima sul Consiglio di Stato – perseguono aspetti marginali o dettagli formali, in molti casi senza una preparazione economica e finanziaria pur essendo i censori dei conti dello Stato e degli enti locali».

La risposta a questa affermazione un po' disinvolta (per dirla eufemisticamente) viene dalle conclusioni del Convegno. Sugerirei a chi lo ha organizzato di mandare una copia degli atti a chi ha scritto questo articolo, per spiegargli che non è compito della Corte dei conti andare a scoprire singoli episodi di corruzione, svolgere il ruolo di poliziotto della corruzione in concorrenza e in antagonismo con i magistrati penali che hanno il compito specifico di perseguire singoli episodi di corruzione, quando scoperti. Il compito della Corte dei conti – alla stregua della risistemazione delle sue competenze (non entro nel discorso tecnico) che è stata compiuta negli ultimi anni, con l'attribuzione di nuove e più globali competenze – è invece quello di mettere ordine nel sistema della spesa, di assicurare

* Relazione di sintesi del 59° Convegno di studi amministrativi, Provincia di Lecco, Varenna, 20 settembre 2013.

il controllo sull'equilibrio tra entrate e uscite e sul modo con cui le entrate, le risorse pubbliche vengono utilizzate da chi maneggia il denaro pubblico, qualunque sia il suo berretto (pubblico o privato).

A questo compito – che, a mio avviso, rientra perfettamente nell'impostazione costituzionale dell'articolo 100 della Costituzione e rispetta (lo ha detto anche la Corte costituzionale) l'autonomia delle realtà locali – è chiamata la Corte dei conti; ed è un compito fondamentale per l'azione di contrasto alla corruzione attraverso la prevenzione.

D'altra parte, se dovessi usare un linguaggio semplice, direi che in fondo se una casa è disordinata, non ci si riesce ad accorgere dei furti compiuti sistematicamente od occasionalmente da chi la frequenta come collaboratore o come visitatore. Per accorgersi che c'è stato un furto, bisogna che la casa abbia un minimo di ordine. Quel famoso ordine che oggi nella nostra amministrazione non c'è, e che la Corte dei conti nell'ambito dei controlli è chiamata a verificare e a controllare; e cui la svolta della n. 190 del 2012, per la sua parte, si propone di collaborare.

Dico subito allora che la vera relazione di sintesi è la sequenza degli argomenti, che sono stati al centro delle discussioni di questi giorni: il governo della spesa; il controllo, quindi l'intervento della Corte dei conti; la trasparenza; la lotta alla corruzione.

2. Per me penalista è un'alba radiosa quella che sta maturando. Da quasi venti anni (dall'*exploit* di *Mani Pulite*) chiedevamo inutilmente di affrontare il tema, la piaga della corruzione in modo serio attraverso la prevenzione su due livelli (che cercherò subito dopo di delineare) e non su di un livello solo; di non continuare a confinare la lotta alla corruzione soltanto in un discorso di repressione penale che non solo è difficile, ma molte volte purtroppo è anche inutile per le condizioni della giustizia, quella penale come quella civile. È un'esperienza che, come molti, ho maturato nell'impegno dedicato a studiare – oltre ai diritti fondamentali, nel periodo in cui ero alla Corte costituzionale – il diritto penale, soprattutto il diritto penale degli affari e quindi la corruzione.

Di fronte al fenomeno della corruzione abbiamo finalmente cominciato a capire – e a mio avviso ciò va evidenziato ancora di più, anche e proprio per evitare altre polemiche come quella estiva dianzi richiamata – che il penale e la repressione vanno collocati al posto che loro spetta, cioè l'ultimo, il fanalino di coda. Non perché siano meno importanti, *last but not least*, naturalmente; ma perché il penale, il singolo o i singoli episodi di corruzione, su cui ci scateniamo periodicamente sui giornali e nei dibattiti, sono soltanto la punta emergente di un *iceberg* profondo; in esso individuo due livelli assai importanti, tra di loro separati anche se connessi, così come entrambi sono separati dal livello della punta dell'*iceberg*.

Non basta affrontare quest'ultima. Non bastano, a mio avviso, nemmeno i soli strumenti predisposti dalla legge n. 190 del 2012 per affrontare quella che vorrei chiamare la *maladministration* e – se non temessi di dire un'eresia – la corruzione colposa, l'incompetenza, lo spreco che sono altrettanto fondamentali, come terreno di coltivazione della corruzione vera e propria; cioè di quella che la legge n. 190 affronta in una duplice prospettiva.

Quest'ultima nella legge è rivolta sia alla repressione penale ed alla sua attualizzazione, anche se in un modo ad avviso di molti inadeguato; sia, prima ancora, alla prevenzione, mediante il contrasto al conflitto di interessi ed alla potenziale infedeltà del pubblico operatore. Il percorso per raggiungere questo obiettivo è tracciato dalla legge n. 190 attraverso il codice etico, le regole di comportamento, le prescrizioni organizzative, la ricerca e l'aggiornamento continuo delle *best practices*, la responsabilizzazione del singolo operatore.

Tuttavia, prima ancora, occorre affrontare a monte l'inefficienza, l'inefficacia, l'ineconomicità dell'amministrazione nella sua globalità, alla stregua delle indicazioni che sono emerse nei lavori del Convegno in termini di riorganizzazione globale nelle politiche e nell'organizzazione delle spesa pubblica, e nei controlli: una rivoluzione culturale, non solo organizzativa e tecnologica.

Questi tre aspetti (la repressione; la prevenzione c.d. soggettiva; quella c.d. organizzativa e oggettiva), a mio avviso, vanno sempre connessi in una visione globale. Ma vanno tenuti rigorosamente separati, per evitare che con la difficoltà dei temi che dobbiamo affrontare, si finisca per fuggire per la tangente, per trovare dei pretesti anche un po' di tipo populistico, come capita troppo spesso: buttiamola sulla corruzione, sul processo penale, facciamo una bella notizia e poi non risolveremo nulla.

Dunque tre livelli. La punta in alto che si vede, che colpisce l'opinione pubblica, rappresentata dall'episodio o dagli episodi specifici di corruzione, che occorre perseguire con efficacia e celerità maggiore del presente, quando emergono; il materasso, il sottofondo che alimenta questa punta dell'*iceberg*, cioè tutte le tematiche di *maladministration* collegate al comportamento dei pubblici operatori: quindi la necessità di intervenire in questo sottofondo. Ma, al di sotto di esso, quello che è emerso nelle due giornate del Convegno: prima di tutto il tema della spesa pubblica, del suo governo e del suo controllo.

La corruzione è un fenomeno particolare di spreco, ma il problema del contrasto agli sprechi nasce soprattutto con la ricerca di ottimizzazione nell'impiego delle risorse pubbliche. Penso a quanti danni diretti o indiretti di corruzione sono legati, ad esempio, alla realizzazione di opere inutili. Ho sentito parlare stamattina di un problema di un ottanta per cento di costi non tanto legati al mettersi in tasca le tangenti, ma legati all'incompetenza, che mi pare quasi ancora più preoccupante.

Mi ha colpito molto la serie di riflessioni emerse dalle relazioni di De Ioanna, di Boeri, di Bozzoli, sulla necessità di una revisione del criterio di gestione della spesa pubblica. In esse la mia esperienza di penalista – che vede soltanto la punta dell'*iceberg* – coglie due problemi in particolare.

Il primo problema è rappresentato dalla necessità che la *spending review* – mi pare lo abbia sottolineato molto bene la relazione di De Ioanna – debba rappresentare l'occasione per una riorganizzazione totale della pubblica amministrazione. Credo che abbiamo una storia di *spending review* e di tentativi falliti di risistemazione della pubblica amministrazione, con cui potremmo riempire delle biblioteche. Il secondo problema – riemerso questa mattina sotto vari aspetti – è quello del rapporto tra la gestione tecnica e la gestione politica della spesa pubblica e dell'allocazione delle risorse; non abbiamo soltanto un problema di rapporto tra la gestione centralizzata, la gestione centrale e la gestione attraverso le autonomie locali, anch'esse tutte da ridiscutere.

Penso al paradosso di come ci siamo abbarbicati formalmente al tema dei costi *standard*, mentre continuavamo a percorrere trionfalmente e spensieratamente la via della spesa storica. Ma penso soprattutto alle vicende anche di questi giorni – che lo sottolineano ancora di più – a proposito del tema del rapporto tra responsabilità tecnica e responsabilità politica. È inverosimile che gli strali della disciplina si appuntino soltanto sul tecnico e non guardino allo stesso modo il politico. Se non altro perché l'articolo 54 della Costituzione, nel parlare di dignità e di onore, e l'articolo 97 nel parlare di buon andamento e di imparzialità, non distinguono tra chi venga chiamato al rispetto di essi nella sua veste politica o nella sua veste tecnica.

3. La seconda giornata del Convegno è stata altrettanto importante. Se c'è un problema di riorganizzazione della spesa e di valutazione e di distinzione tra il momento politico e il momento tecnico, esecutivo di gestione di questa spesa, c'è poi un problema di controllo. C'è ancora moltissimo da fare, io credo, nell'individuazione della Corte dei conti come giudice, come controllore – lo chiamo giudice nella mia deformazione professionale, per la sua imparzialità – di questa gestione delle risorse nel doppio aspetto. Sia quello dell'amministrazione centrale, rendiconto dello Stato; sia – penso a quanto è importante il giudizio di parifica – quello delle amministrazioni locali nel rispetto dell'autonomia. C'è ancora molto da fare per la revisione dell'articolo 117 della Costituzione, che abbiamo infaustamente modificato con un pugno di voti per impedire (senza riuscirci) che altri la modificassero anche loro con un pugno di voti; per riportare in equilibrio il rapporto tra momento centrale e momento locale della gestione della spesa pubblica.

Infine, il tema della semplificazione normativa e quello della trasparenza, che mi affascinano entrambi, come penalista, seppure per diverse ragioni: per la prima è il valore della certezza nelle premesse della norma penale; per la seconda è il valore della partecipazione e, in ultima analisi, della democrazia.

Quanto al tema della semplificazione normativa, è un dato di comune esperienza la necessità assoluta ed urgente di una profonda revisione normativa e di una drastica semplificazione. Un quadro normativo confuso, contraddittorio e caotico, come quello che regola oggi i rapporti fra l'amministrazione pubblica centrale e periferica ed il privato, è un fattore assai rilevante di

malfunzionamento, di inefficienza, di possibili deroghe e/o alternative interpretative, quindi di contenzioso; ma è soprattutto inevitabilmente un fattore di spinta alla corruzione.

Quanto al tema della trasparenza, mi riservo di meditare in modo approfondito le relazioni che se ne sono occupate, in particolare quella di Paino, dalle quali emerge l'importanza della trasparenza come una realtà in evoluzione. Il controllo sulla legittimità deve essere un controllo dinamico, deve essere un controllo collaborativo ma imparziale, che accompagna e segue l'attività amministrativa; la trasparenza non cambia in sé, ma assume una serie di contenuti, di obiettivi diversi a seconda del momento cui si riferisce; la tecnologia attualmente disponibile consente sia di realizzarla, sia di modularne le caratteristiche a seconda delle esigenze e del contesto.

La trasparenza ha tanti destinatari: l'Unione europea, il Parlamento, le Assemblee legislative regionali, gli organi amministrativi, gli organi di controllo, il singolo utente, il pubblico. È certamente diversa la logica, la finalità cui risponde la trasparenza come valore finalizzato a certi obiettivi, quando si rivolge ad esempio a consentire ai controllori il controllo e quando si rivolge invece all'utente, al cittadino, in quella *escalation* sacrosanta che si è svolta dal 1990 al 1999 ad adesso: la trasparenza come diritto di accesso. Prima lo si è fatto per garantire al singolo la tutela di certe posizioni; poi via via lo si è allargato come diritto di accesso diffuso e come premessa per un controllo sociale che, a mio avviso, finisce per essere l'ingrediente principale per una lotta alla corruzione intesa come cultura della legalità.

Vedo la trasparenza proprio come *work in progress* rispetto a queste varie finalità. E arrivo rapidamente alla riflessione del penalista, alla luce dell'esperienza che ho maturato recentemente in materia di corruzione, dal punto di vista concreto e operativo dopo aver lasciato la Corte costituzionale. Ho avuto il privilegio di poter svolgere – tardivamente, ma con risultati importanti per la mia formazione – quelli che io definisco due *master* in materia di corruzione.

Il primo è stato la partecipazione al salvataggio, per fortuna, di una grossa realtà sanitaria ospedaliera nella Regione Lombardia. Abbiamo salvato quella realtà dal *default*. C'è stata una procedura fallimentare che si è risolta con un concordato soddisfacente per i creditori, mentre l'ospedale, pur con qualche difficoltà, ha continuato a funzionare. Ho imparato in quella sede in concreto la distinzione tra costi *standard* e spesa storica; ho imparato che molte volte la spesa storica è storia di corruzione, almeno secondo quanto sembra emergere dalle iniziative dei magistrati penali che hanno accompagnato diversi passi della mia esperienza.

La seconda esperienza, il secondo *master* che ho concluso recentemente, è stata sempre in Lombardia, attraverso la collaborazione al tema della legalità su delega del Sindaco di Milano, rispetto alla realizzazione di *Expo 2015* che deve essere, deve diventare l'emblema della competitività e del suo recupero da parte dell'Italia, per uscire dalla crisi. Le cronache hanno illustrato ampiamente i problemi, le difficoltà tecniche, il loro superamento, la lotta continua per assicurare (e per fortuna ci si è riusciti finora, almeno mi sembra; io ormai non me ne occupo più) il rispetto della legalità di fronte ad un doppio tipo di attacchi, in un contesto di emergenza provocato anche dal troppo tempo sprecato in precedenza.

Il primo di quegli attacchi era (ed è) rappresentato dall'attacco alle risorse pubbliche da parte della criminalità organizzata nei subappalti, i cosiddetti movimenti terra in cui la criminalità organizzata è specializzata attraverso una serie di strutture che le consentono un preoccupante controllo del territorio in Lombardia. Il secondo di essi è rappresentato dal rischio di corruzione negli appalti: un problema particolarmente presente proprio perché *Expo 2015* – come prima di *Expo 2015* molte altre realtà di questo tipo (penso alla ricostruzione dopo il terremoto de L'Aquila, penso al G8 e al G20) – è inevitabilmente caratterizzata dal ricorso alla logica emergenziale. Nel nostro Paese purtroppo il ricorso alla deroga e all'emergenza nei confronti della legalità, come prezzo per l'efficienza, è una prassi abituale; e la deroga alla legalità rischia di aprire la strada ad una serie di problemi.

4. Tutto questo mi induce a sottolineare, prima di tutto, la necessità di guardare al tema della corruzione in una dimensione più ampia e globale di quella rappresentata dalle fattispecie del codice penale che tradizionalmente guardavano ad essa nel nostro codice penale, prima del cambio di prospettiva introdotto – per quanto in modo esile – dalla riforma della legge n. 190 del 2012.

Da vent'anni a questa parte siamo stati impegnati ad elaborare una serie di strumenti di lotta alla criminalità organizzata: non moltissimi, ma abbastanza significativi e incisivi. Dai tempi delle stragi di *Capaci* e di *Via D'Amelio*, in vent'anni siamo arrivati all'elaborazione di un codice antimafia che affronta seriamente il tema, anche se non in tutti i suoi aspetti, come l'intitolazione farebbe sperare. Siamo pervenuti all'elaborazione, sempre più accentuata, di una serie di interventi e di controlli – la cosiddetta informativa antimafia, non più la vecchia certificazione antimafia; il perfezionamento delle misure reali di prevenzione – che mirano a due risultati fondamentali per il tema della corruzione.

Il primo risultato è rappresentato dall'impegno per evitare che la criminalità organizzata acquisisca risorse finanziarie pubbliche. Il tema lo abbiamo affrontato in modo particolare nelle vicende di *Expo*. Esse hanno registrato da un lato la presenza e i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel sistema degli appalti e dei subappalti, anche (se non soprattutto) attraverso la corruzione; dall'altro lato hanno registrato l'impiego di numerosi strumenti pubblici di contrasto, cui si è aggiunto il coinvolgimento dei *partners* privati della pubblica amministrazione, mediante i c.d. protocolli di legalità.

Il secondo risultato è rappresentato dall'impegno per evitare che le risorse illecitamente acquisite dalla criminalità organizzata, finiscano per inquinare l'economia sana, inserendosi in essa e condizionandola. Basta pensare – in tempi di crisi (come quelli che stiamo attraversando) – alla possibilità di incidere sulla competitività e sulla carenza di liquidità di un'impresa attraverso la provvista di denaro a basso costo per la sua provenienza illecita.

Da ciò lo sviluppo, essenziale, delle misure di prevenzione reale, rappresentate dal sequestro e dalla confisca dei patrimoni illecitamente acquisiti; nonché, parallelamente, lo sviluppo della disciplina penale contro il riciclaggio, peraltro non coronato ancora dal traguardo, altrettanto essenziale, della repressione penale del c.d. autoriciclaggio da parte dell'autore del reato. Ed è appena il caso di ricordare che il contrasto all'inquinamento dell'economia sana grazie al denaro sporco è pur sempre uno strumento per rendere meno agevole la corruzione ed il reperimento della relativa provvista.

A questi risultati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata vanno aggiunti quelli non meno importanti – anche se non direttamente connessi con il tema del Convegno e della relazione – in tema di disciplina dei collaboratori di giustizia, di regime penitenziario, di celebrazione dei processi attraverso videoconferenze per evitare il c.d. turismo giudiziario dei boss, di riforma dei codici penale e di procedura penale in materia di criminalità organizzata.

Tuttavia, a fronte di tali interventi e risultati positivi è certamente negativo, nei venti anni trascorsi dalle stragi di *Capaci* e di *Via D'Amelio* e da *Mani Pulite*, il pressoché totale silenzio e disimpegno nella prevenzione alla corruzione. Ed è più ancora negativo il colpo mortale inferto alla trasparenza, che tutti riconosciamo essere essenziale nella lotta alla corruzione: la trasparenza dell'operatore privato, della controparte della pubblica amministrazione e non soltanto di quest'ultima.

Ai tempi di *Mani Pulite* si dovette registrare un ampliamento, forse eccessivo, nell'applicazione della norma sul falso in bilancio. Essa venne utilizzata – al pari del finanziamento illecito dei partiti – come grimaldello, al fine di andare alla ricerca dell'evasione fiscale o del nero con cui si pagavano le mazzette. Tuttavia, invece di limitarci a restringere la portata di una norma che rischiava di dilatarsi, l'abbiamo eliminata in concreto, introducendo delle modifiche che ne hanno svuotato l'efficacia; abbiamo cioè eliminato pressoché completamente la difesa della trasparenza nell'ambito dell'attività d'impresa.

Adesso che stiamo occupandoci di garantire la trasparenza della pubblica amministrazione e del contraente pubblico, non possiamo non ritornare a prendere in esame la necessità di disciplinare più seriamente sul piano penale la trasparenza da parte del contraente privato della pubblica amministrazione. Tanto più che con la legge n. 190 del 2012 stiamo mutuando dall'ambito privatistico altri moduli, come quello della legge n. 231 del 2000, sia pure in modo incongruo: cioè la responsabilità penale della persona giuridica, dell'ente, sotto l'aspetto e il criterio della prevenzione. Occorre fare quello che è possibile per impedire che si commettano reati; chi non lo fa, ne risponde. Solo che nell'ambito privato ne risponde l'impresa, nell'ambito pubblico ne risponde quel "povero Cristo" del singolo funzionario.

Mentre rispetto alla criminalità organizzata abbiamo fatto qualche passo avanti, abbiamo cominciato a capire che non si può convivere con essa, nei confronti della trasparenza del privato abbiamo fatto un clamoroso passo indietro. E nei confronti della prevenzione della corruzione in questi vent'anni non abbiamo fatto nulla fino alla legge n. 190 del 2012, delegando in toto la materia al giudice penale.

Insomma, non abbiamo saputo o voluto capire che per non convivere con la criminalità organizzata, bisogna rifiutare altresì di convivere con la corruzione e con l'illegalità e la mancanza di trasparenza dell'economia e dell'impresa. Si è ignorato che le tre forme di criminalità sono tre aspetti di un'unica realtà; e che la criminalità organizzata, sempre più frequentemente, utilizza le altre forme di criminalità come e più di quella militare della violenza.

Dopo *Mani Pulite*, si era cercato di intervenire con la legge *Merloni* sugli appalti. È stato il primo segno di attenzione al tema della prevenzione, che poi, però, è stato totalmente e disinvoltamente ignorato. Ecco perché accolgo da penalista con favore l'impegno globale che emerge con vigore da questo Convegno, per la prevenzione della corruzione e per i livelli ed i contenuti di esso. Non sarei in grado di parlare specificamente di questi ultimi; sono stati affrontati concretamente nei lavori del Convegno e non sarei certo capace di discuterne altrettanto bene, a parte l'ora più che tarda.

Vorrei soltanto esprimere qualche preoccupazione, ad esempio a proposito della distinzione tra pubblico e privato, emersa nel corso delle relazioni precedenti di questa mattina.

Mi ha colpito, durante il mese di agosto, il dibattito che si è svolto sull'applicabilità o non applicabilità, retroattività o non retroattività, della preclusione – introdotta con la legislazione delegata dalla legge n. 190 del 2012 – in tema di accesso di una persona, condannata con sentenza definitiva, alla carica pubblica fondamentale di parlamentare. Non mi interessa il contenuto concreto della disputa; mi interessa il fatto che una misura votata ed accolta un anno fa come segno emblematico del fatto che si voleva voltare pagina, la prima volta in cui ha trovato un'applicazione significativa, ha scatenato una serie interminabile di discussioni, accademie e seminari sulla retroattività o sulla irretroattività. Ai giornalisti che mi chiedevano un parere (che mi sono sempre rifiutato di dare), ho risposto che non so se ci sia l'ineleggibilità; certo c'è tanta ineleganza. E questo mi basta.

Voglio dire che noi corriamo il rischio di fare delle leggi manifesto e poi, come sosteneva Giolitti già tempo fa, applicare quell'aura aurea regola secondo la quale le leggi per gli amici si interpretano e per gli altri si applicano.

5. La strada che il legislatore ha scelto con la legge n. 190 – sia pure con tutte le lacune che sono state messe in evidenza – è importante, soprattutto nella parte dedicata alla prevenzione, che è molto più importante della parte penale. A confermare quanto sia più importante la prevenzione della repressione, basterebbe il confronto tra la prima e la seconda parte della legge.

Finalmente abbiamo capito – e questo va bene anche per la parte penale – che il problema della corruzione è soprattutto un problema di competitività, di ostacolo agli investimenti esteri nel nostro Paese. È stato ricordato stamani che abbiamo cominciato ad occuparci di corruzione quando a livello sovranazionale ci è stato prima suggerito, poi imposto di ostacolarla seriamente; questo discorso è fondamentale, perché la corruzione ci sta collocando fuori mercato. È importante aver introdotto nel nostro ordinamento il reato di corruzione fra privati, sia pure caricando una serie di filtri e di ostacoli di una dimensione patrimoniale forse eccessiva. Vedremo quale sarà l'applicazione.

Tuttavia, di fronte all'ambiguità della distinzione tra corruzione e concussione – “gustavo dandolo e godevo prendendolo”, come si diceva goliardicamente della corruzione; mentre nella concussione “soffrivo dandolo (il privato) e godevo prendendolo (il pubblico ufficiale)” – l'Europa, l'OCSE, ci chiedevano di eliminare questa ambiguità. Noi l'abbiamo eliminata all'italiana; invece di abolire una delle due ipotesi (la concussione), ne abbiamo aggiunta una terza: “un po' gustavo e un po' soffrivo dandolo”; abbiamo introdotto, complicando ulteriormente la situazione, la punizione della cosiddetta concussione per induzione.

Credo che vi sia ancora moltissimo da fare. A condizione, ripeto, che teniamo distaccati, ma consideriamo tra di loro connessi i tre livelli: quello della spesa pubblica e della sua organizzazione come momento di riorganizzazione delle scelte politiche e tecniche operative dell'apparato pubblico,

insieme alla revisione e alla semplificazione drastica del sistema normativo; quello dei controlli efficaci che non devono necessariamente scoprire singoli episodi, ma devono garantire quegli equilibri e fino a prova contraria l'organismo più indicato per effettuarli mi sembra essere la Corte dei conti; quello della trasparenza e della responsabilità, non solo penale.

Anche perché – e chiudo su questo punto – mi ha colpito molto quanto è stato evocato stamattina sul problema della competenza e dell'inefficienza. La *maladministration* è un qualcosa che lambisce pericolosamente la corruzione ed è il terreno di base su cui si innestano gli episodi specifici di essa. Questo induce qualcuno a definire la corruzione in un modo più ampio di quella che è la sua definizione di tipo penalistico in senso stretto.

Ora, siccome il reato di corruzione è sottoposto a quell'aurea, fondamentale e irrinunciabile regola della tassatività, cioè della precisione della norma penale, è giusto che ci sia intorno e prima di essa, in chiave di prevenzione, quella che prima ho chiamato corruzione colposa, che qualcuno chiama *maladministration*. Mi riferisco all'offesa ad una sfera assai più ampia dell'ambito della corruzione in senso stretto e penalistico: l'offesa all'integrità del pubblico funzionario, sia esso tecnico, sia esso politico; l'offesa agli articoli 54 e 97 della Costituzione. Anche prima di arrivare ad un vero e proprio livello di rilevanza penale, quest'ultima offesa rientra nell'ambito di quelle violazioni comportamentali che ci sono state ricordate prima e deve essere oggetto di sanzioni di tipo disciplinare.

Questo è il panorama di fronte a cui si trova ad operare il penalista, che una volta tanto è ben contento di aver capito che non ha il complesso di inferiorità: è realmente inferiore, perché è giusto che il suo posto (la repressione) sia nell'ultima fila e non nella prima (la prevenzione).