



UNIVERSITÀ
DI TRENTO
Facoltà di Giurisprudenza

AZIONI COLLETTIVE, STRUMENTI DI INTEGRITÀ E TRASPARENZA PER IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE NEL SETTORE PUBBLICO E PRIVATO

Atti del Convegno di Trento del 18 maggio 2018

A cura di

Gian Antonio Benacchio - Michele Cozzio

GIAN ANTONIO BENACCHIO - MICHELE COZZIO
(a cura di)

**AZIONI COLLETTIVE, STRUMENTI DI INTEGRITÀ E
TRASPARENZA PER IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE
NEL SETTORE PUBBLICO E PRIVATO**

Atti del Convegno di Trento del 18 maggio 2018

scritti di

GIAN ANTONIO BENACCHIO, PAOLO BERTACCINI, MARIA AGOSTINA CABIDDU
VIRGINIO CARNEVALI, PAOLO CARTA, EMILIO CASALINI, MARCO CECCHINI
GIOVANNI COLOMBO, MICHELE COZZIO, DAVIDE DEL MONTE, ANDREA DI NICOLA
GIOVANNI LOMBARDO, IVANO MACCANI, AGNESE MORELLI, GIUSEPPE NESI
MICHELE NICOLETTI, NICOLETTA PARISI, LORENZO PICOTTI, ALBERTO PIEROBON
PASQUALE PROFITI, CHIARA PUTATURO, LORENZO SEGATO, LUCA ZENI



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**
Facoltà di Giurisprudenza



Curiamo la CORRUZIONE
PROJECT SUPPORTED BY SIEMENS AS PART OF THE SIEMENS INTEGRITY INITIATIVE

Segreteria di Redazione

osservatorioappalti@unitn.it

Progetto grafico a cura di Pio Nainer Design Group

ISBN 978-88-8443-866-9

1ª edizione, dicembre 2019

Volume in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio ad accesso aperto e anagrafe della ricerca IRIS - <https://iris.unitn.it>

Edizione cartacea disponibile contattando servizioclienti@scalalibri.com

L'elaborazione dei testi, anche se curata con attenzione, non può comportare responsabilità per involontari errori o inesattezze.

Quest'opera è distribuita con Licenza



Creative Commons **Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale**

© 2019 - Università degli Studi di Trento

Via Calepina nr. 14

Cap 38122, Trento (TN) - IT

www.unitn.it

INDICE - SOMMARIO

<i>Prefazione</i>	
Michele Nicoletti	pag. V
<i>Presentazione degli Atti</i>	
Gian Antonio Benacchio, Michele Cozzio.....	pag. XI
<i>Saluti inaugurali al Convegno</i>	
Giuseppe Nesi.....	pag. XVII
Luca Zeni.....	pag. XIX
Virginio Carnevali.....	pag. XXIII

CORRUZIONE E ANTICORRUZIONE: ORIGINI E SVILUPPI DI UNA NOZIONE

<i>Introduzione alla prima sessione.....</i>	pag. 3
Michele Cozzio	
<i>L'anticorruzione nella dimensione storico-politica</i>	pag. 25
Paolo Carta	
<i>Il fenomeno corruzione visto dalla prospettiva giuspubblicistica.....</i>	pag. 41
Maria Agostina Cabiddu	
<i>La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo.....</i>	pag. 57
Nicoletta Parisi	

STRUMENTI PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE NEL SETTORE PUBBLICO

<i>Introduzione alla seconda sessione.....</i>	pag. 111
Michele Cozzio	
<i>Il contesto sanitario e i risultati del progetto "Curiamo la corruzione".....</i>	pag. 123
Agnese Morelli	
<i>Valutazione dei contenuti e proposta per il miglioramento della qualità dei PTPC.....</i>	pag. 133
Lorenzo Segato	

<i>Patti di integrità 2.0: dalla sperimentazione all'applicazione diffusa nei contratti pubblici</i>	pag. 147
Giovanni Colombo, Chiara Putaturo	

<i>Strumenti di policy e indirizzo per un settore sanitario più integro</i>	pag. 155
Paolo Bertaccini	

SPERIMENTAZIONI, ORIENTAMENTI E BUONE PRASSI NEL SETTORE PRIVATO

<i>Introduzione alla terza sessione</i>	pag. 161
Davide Del Monte	

<i>SOCIAL ROI: l'impatto socio-economico degli strumenti anticorruzione nel bilancio delle aziende</i>	pag. 163
Marco Cecchini, Giovanni Lombardo	

<i>PMI INTEGRITY KIT: le soluzioni sperimentate nelle supply-chain delle grandi aziende</i>	pag. 183
Giovanni Colombo	

<i>E altre aspettative sull'applicazione del PMI INTEGRITY KIT: Il caso Finlombarda S.p.A.</i>	pag. 189
Marco Cecchini	

<i>Misurare la corruzione tra privati: il progetto Private Corruption Barometer</i>	pag. 195
Andrea Di Nicola	

TAVOLA ROTONDA LA CORRUZIONE DA DIFFERENTI ANGOLI DI VISUALE

<i>Interventi</i>	
Emilio Casalini.....	pag. 203
Alberto Pierobon.....	pag. 211
Pasquale Profiti.....	pag. 221
Lorenzo Picotti.....	pag. 229
Ivano Maccani.....	pag. 235
Nicoletta Parisi.....	pag. 243

Note su Autori e Curatori.....	pag. 249
--------------------------------	----------

PREFAZIONE

di Michele Nicoletti

In un episodio della fortunata serie di cartoni animati *"The Simpsons"* del novembre 2013, di fronte a un tentativo di falsificazione dei voti in una scuola da parte degli studenti, il Preside sbotta dicendo: *"This school is more corrupt than the Italian Parliament!"*. Dunque in giro per il mondo, qualche anno fa, la reputazione delle nostre istituzioni era ai minimi storici. D'altra parte nel *Corruption Perceptions Index* del 2012, stilato da Transparency International, l'Italia era considerata un Paese ad alto tasso di corruzione: nella graduatoria dei Paesi stimati virtuosi si trovava collocata al 72° posto nel mondo (il dato interno in realtà era assai differenziato a seconda delle regioni: come ha mostrato l'*European Quality of Government Index* del 2013 vi erano regioni italiane sugli stessi standard dei più virtuosi Paesi nordici, ma il dato complessivo era evidentemente pessimo) e la stessa opinione pubblica, in numerosi sondaggi (cfr. ad es. *Speciale Eurobarometro* n. 397 del 2013) considerava, nella stragrande maggioranza, la corruzione un fenomeno che attraversava profondamente le istituzioni rappresentative. A ciò si potrebbe aggiungere che in quegli anni si moltiplicavano le accorate denunce da parte dei vertici di molte istituzioni - dal CSM alla Presidenza della Repubblica - che in questo volume vengono accuratamente ricostruite.

Il fenomeno, naturalmente, non era recente nella storia italiana, ma la percezione della sua pervasiva presenza era cresciuta negli ultimi anni e cresceva, parallelamente, l'insofferenza e la voglia di reagire. E ciò essenzialmente per tre ragioni.

Anzitutto per un sussulto di dignità. Verrebbe quasi da citare Calamandrei e il suo "ci siamo ribellati non per odio, ma per dignità". A un certo punto l'immagine del nostro Paese pareva divenuta insopportabile, come ai tempi di Mani Pulite e delle stragi di mafia agli inizi degli anni '90. La cattiva reputazione di una nazione non rappresenta un handicap solo per la classe dirigente, ma anche per molte categorie di cittadini: si pensi a quanti tra i più giovani vanno all'estero a studiare o a quanti come imprenditori o come dipendenti intraprendono all'estero

attività economiche. Per molti di loro la cattiva reputazione della classe dirigente incide negativamente: e il sentire che qualcosa legato al proprio «essere» (essere italiano) e non al proprio «fare» (il modo in cui ciascuno si comporta) possa essere automaticamente legato a una realtà negativa, come la corruzione o la mafia, indebolisce il senso di fiducia in sé stessi, la possibilità di essere rispettati e valutati per ciò che si fa.

In secondo luogo vi erano ragioni economiche: la corruzione è una palla al piede per l'economia. Non solo per i costi aggiuntivi che essa comporta per i privati e per l'amministrazione pubblica (si stima che i costi per lo Stato dovuti alla corruzione possano ammontare a decine di miliardi di euro ogni anno), ma anche per il costo degli interessi sul debito pubblico che sono più alti per i Paesi con una cattiva reputazione. E anche qui la consapevolezza è antica, solo a rileggere alcuni memorabili interventi di Nino Andreatta nei primi anni '90 del secolo scorso rivolti ai giovani imprenditori di Confindustria in cui esprimeva tutto il suo sdegno e la sua preoccupazione politica ed economica per il regime delle tangenti.

Infine vi erano ragioni che riguardano la vitalità delle istituzioni democratiche. L'idea di una politica corrotta ha un effetto negativo sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni e chiaramente la democrazia rappresentativa che si fonda proprio sulla «fiducia» dei cittadini nei propri rappresentanti ne viene fortemente indebolita, «muore» nel cuore dei cittadini stessi, e altre forme di politica - il populismo o l'autoritarismo - possono diventare più affascinanti.

Non solo: se i governanti non rispettano le leggi, i cittadini naturalmente si sentono giustificati a fare altrettanto e certamente non sono disponibili a sacrificarsi per il bene comune. Insomma: la corruzione è una «malattia mortale» per la democrazia.

L'emergere di questa consapevolezza e una pressione combinata dall'alto e dal basso hanno prodotto una certa reazione.

Vi è stato un miglioramento sul piano della legislazione (a partire dalla Legge Severino del 2012), sul piano delle istituzioni (con la nascita di ANAC), sul piano dell'adozione di strumenti deontologici come i codici di condotta (come quello per i deputati adottato nel 2016). Si tratta di strumenti migliorabili, ma che hanno prodotto in poco tempo un effetto significativo. Per restare alle ricerche relative alla percezione del fenomeno, nella graduatoria del *Corruption Perceptions Index* del 2018 l'Italia ha risalito 19 posizioni trovandosi ora al 53° posto. Sono graduatorie certamente discutibili, ma è sempre meglio il 53° che il 72° posto.

Un piccolo risultato ma dall'effetto molto importante nella reputazione internazionale del nostro Paese.

Questo risultato non sarebbe stato possibile senza la pressione dal basso e dall'alto, ossia della società civile e delle organizzazioni internazionali. Lo posso testimoniare di persona avendo lavorato a una risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa su questo tema (Cfr. *Promoting integrity in governance to tackle political corruption, PACE Resolution 2170 (2017)*) e avendo dovuto fronteggiare casi di corruzione nello stesso organismo.

L'adozione del Codice di Condotta per i Deputati nel 2016 (pur in una versione più blanda di quella originariamente proposta) è stata resa possibile grazie alle raccomandazioni del GRECO e dei suoi rapporti permanenti sui diversi Paesi, nonché agli inviti pressanti di tante ONG. Sulla decisione di adottarlo ha giocato un ruolo fondamentale la sensibilità di tanti deputati, a partire dall'allora Presidente della Camera, ma anche l'imbarazzo derivante da una situazione di evidente "eccezionalità" - in senso negativo - del nostro Paese. Il nostro Parlamento rappresentava infatti un'eccezione rispetto ai suoi omologhi europei se si pensa, ad esempio, all'Allegato n. 1 al Regolamento del *Bundestag* tedesco, introdotto nel 1972 e modificato nel 2005; al *Code of Conduct* della Camera dei comuni inglese, introdotto nel 1996 sulla base dei cosiddetti «sette principi della vita pubblica» o ancora al *Code de déontologie* approvato dall'Assemblea nazionale francese nel 2011.

L'adozione, in ogni caso, fu solo parziale, se si considera che solo la Camera si è dotato di un tale strumento mentre il Senato si impegnava tramite la sua Giunta per il Regolamento ad adottarne uno analogo in una delle ultime sedute della XVII Legislatura, ma senza darvi più seguito nella presente. E la sua forma è molto leggera. Molto più incisiva – se vogliamo fare dei paragoni storici - era la proposta formulata nel 1848 dal filosofo roveretano Antonio Rosmini di inserire direttamente in Costituzione una specifica norma sul divieto per i deputati di ricevere regali dagli elettori: «I deputati delle provincie ricevono dallo Stato una moderata retribuzione a titolo di indennità. Non possono ricevere alcun regalo dagli elettori, e venendo provato che alcuno n'abbia ricevuto, egli cessa d'essere deputato» (art. 62 - *Progetto di Costituzione per il Regno dell'Alta Italia*).

Quanto detto non vale solo per i parlamenti nazionali. Anche nelle istituzioni internazionali avviene lo stesso.

Nell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa negli anni scorsi diverse ONG hanno sollevato il caso di episodi di corruzione legati a

possibili manipolazioni di rapporti sui diritti umani in alcuni Paesi. E l'Assemblea ha saputo reagire in modo significativo commissionando un'indagine esterna a un organismo indipendente e provvedendo poi ad adottare sanzioni nei confronti di alcuni dei propri membri coinvolti (Cfr. *REPORT of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly*). Di nuovo ciò non sarebbe stato possibile senza l'azione di denuncia di ONG e senza le relative raccomandazioni del GRECO (*Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Expertise provided by GRECO under Rule 21.3 of its Rules of Procedure*).

Dunque la corruzione esiste e può manifestarsi anche lì dove non penseremmo di trovarla (ad esempio dove ci si occupa di diritti umani o di gestioni di campi profughi – verrebbe da chiedersi “come si può pensare di speculare sulle tragedie della storia?”), ma si può combattere e le leggi, le istituzioni, i costumi possono migliorare.

E' questa, d'altra parte, la grande lezione della storia della corruzione: Paesi che alcuni secoli fa – penso all'Inghilterra o ai Paesi Bassi – erano afflitti dalla piaga della corruzione sono riusciti a modificare tale situazione costruendo ordinamenti giuridici e sistemi politici e sociali oggi in grado di fronteggiare con successo il fenomeno. E' dunque essenziale coltivare – come fanno alcuni importanti contributi in questo volume – uno sguardo storico.

Capire quanto il modo in cui si è formato in un Paese lo Stato moderno, con la sua magistratura indipendente e la sua amministrazione imparziale e la sua società civile attiva ed esigente, sia decisivo. La lotta alla corruzione richiede classi dirigenti e società civile che capiscano l'importanza, il valore morale, il vantaggio economico, la funzionalità istituzionale di forme di vita collettiva il più possibile esenti da corruzione. E che guardino alla corruzione non come a un fenomeno fisiologico, capace di migliorare la vita sociale, ma come un fenomeno radicalmente “antisociale”.

La corruzione produce non soltanto pratiche sociali negative, ma relazioni sociali e politiche asimmetriche e tipiche di società servili. Di conseguenza, la vera sfida è creare un'ampia coalizione di gruppi all'interno della società capaci non solo di opporsi al negativo ma anche di prefigurare e di praticare una forma alternativa di relazioni sociali e con il settore pubblico.

Per fare questo è importante comprendere la diversità e la ricchezza delle tradizioni politiche, sociali, economiche e culturali dei diversi contesti e far leva sulla loro parte migliore senza pensare che soluzioni miracolistiche possano nascere dalla meccanica adozione di istituti o leggi nati in altri contesti. Di questa alleanza devono far parte anche i partiti e i movimenti politici: occorre un controllo rigoroso dei partiti stessi sulle fonti di finanziamento proprie e delle realtà che li affiancano come le fondazioni e soprattutto servono metodi rigorosi di selezione della propria classe dirigente. Questa funzione è insostituibile.

Per questo c'è bisogno di una forte etica civile, sia sul piano dell'etica individuale, attraverso un rafforzamento della formazione civica nelle scuole e nelle associazioni educative, sia sul piano dell'etica sociale dei «corpi» sociali e politici. Una seria etica professionale di ogni funzione pubblica che, attraverso codici di comportamento e stili di vita sobri e rigorosi, aiuti a far ritrovare il senso della dignità e dell'onore del servizio pubblico e al tempo stesso garantisca sulla credibilità dei membri del proprio corpo.

A questo scopo è essenziale un lavoro di rete internazionale, tra istituzioni, partiti, società civile. Se guardiamo a quanto fatto dal nostro Paese negli ultimi anni c'è anche a questo livello qualche motivo di orgoglio: penso all'iniziativa lanciata da ANAC di creare un network europeo di Autorità anticorruzione che ha ora mosso i suoi primi, importanti passi e penso al progetto di creare un network accademico europeo di università e istituti di ricerca sul tema della corruzione in collaborazione con il Consiglio d'Europa, il GRECO e l'OECD, che è attualmente in fase di elaborazione.

C'è da augurarsi che l'Università di Trento, con il suo lavoro serio e rigoroso, testimoniato da tanti anni di attività scientifica e didattica e da ultimo da questo volume, curato con passione e competenza da Gian Antonio Benacchio e Michele Cozzio, possa continuare ad essere in prima fila in questa battaglia, culturale e civile. Per vincere questa battaglia la sfida più importante è quella educativa, culturale e scientifica e per questo è essenziale il coinvolgimento delle scuole di ogni ordine e grado e delle università.

PRESENTAZIONE DEGLI ATTI

di Gian Antonio Benacchio e Michele Cozzio

Il volume raccoglie gli atti del Convegno tenutosi alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento il 18 maggio 2018, organizzato dall'Osservatorio di Diritto Comunitario e Nazionale sugli Appalti Pubblici in collaborazione con Transparency International Italia e con la partecipazione dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari della Provincia Autonoma di Trento.

Nel corso del Convegno sono stati presentati i risultati della ricerca "Curiamo la corruzione" avviata da Transparency nel 2015 insieme alla fondazione Censis, all'Istituto per le Promozioni dell'Etica in Sanità (ISPE), al Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità (RiSSC), con il coinvolgimento di un ricco campione di Aziende sanitarie (da Trento a Bari, da Melegnano a Siracusa), dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e di numerose associazioni rappresentative della società civile.

Tra le attività realizzate segnaliamo l'analisi dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) in ambito sanitario. I Piani hanno lo scopo di individuare e mappare per ogni amministrazione le aree di maggior rischio di comportamenti corruttivi, per poi definire misure organizzative specifiche in funzione preventiva o comunque tali da inibire i fattori che possono facilitare tali comportamenti.

Nell'arco dei tre anni della ricerca di Transparency è stato condotto un lavoro raffinato e minuzioso, i cui risultati sono di particolare interesse. I ricercatori, infatti, hanno dapprima integrato l'analisi critica con una serie di indicazioni per il miglioramento dei Piani, per poi tracciare - facendo tesoro delle elaborazioni svolte - le coordinate per l'impostazione di una futura nuova generazione di Piani, meno formali, più inclusivi, più condivisi con i dipendenti, più attenti alla riservatezza di informazioni non divulgabili, modulabili nel tempo e secondo la capacità degli enti di riferimento (dunque non più secondo la logica *one size fits all*), più facilmente comparabili nei risultati.

Tali indicazioni sono state elaborate sui risultati della ricerca condotta in ambito sanitario ma nulla impedisce che le stesse possano essere trasferite, con opportuni adeguamenti, ad altri contesti (ad esempio delle amministrazioni locali, delle società partecipate, del settore culturale) da operatori che vogliano rendere più sostanziale la prevenzione e il contrasto alla corruzione e, in generale, che vogliano migliorare la lotta agli sprechi e alle inefficienze.

Il Convegno ha poi offerto l'occasione per svolgere alcune riflessioni sul fenomeno complesso e multiforme della corruzione e dell'anticorruzione.

Nella sessione di apertura, il confronto tra lo storico del pensiero politico, il giuspubblicista e l'internazionalista ha contribuito ad arricchire il dibattito e a rendere più completa la conoscenza non solo del fenomeno ma anche delle soluzioni approntate in epoche e in sistemi diversi.

Abbiamo così compreso che il 'fascino' esercitato dal modello danese, ai primi posti delle classifiche internazionali di misurazione dei livelli di corruzione (*Corruption Perception Index, Corruption Control Indicator, Public Administration Corruption Index, Global Corruption Barometer*), è il risultato di un processo perfezionato in 400 anni di storia, fondato su valori (meritocrazia e competenza) e su regole il cui trapianto nei sistemi 'a clima caldo' del Mediterraneo non garantisce necessariamente e nel breve periodo i medesimi risultati.

Non per questo, tuttavia, va dismessa l'idea che le regole - e con esse i valori e le procedure - costituiscano un potente mezzo di orientamento per un approccio (anche) culturale diverso nei confronti della corruzione.

Normare, per altro, non basta. Nei sistemi, come quello italiano, caratterizzati da ipertrofia normativa e conseguenti rigidità, diventa particolarmente importante spostare l'attenzione sulla qualità delle regole, sulla valutazione della loro efficacia, sulla competenza di chi è chiamato ad applicarle e di chi vigila sulla loro applicazione.

Ne è risultato un confronto estremamente stimolante di cui rimane traccia nelle relazioni di Paolo Carta, Maria Agostina Cabiddu e Nicoletta Parisi, con spunti per futuri approfondimenti che dovrebbero essere condotti privilegiando approcci interdisciplinari, con il coinvolgimento non solo di specialisti della cultura giuridica.

Nelle successive sessioni del Convegno, i temi della prevenzione e del contrasto della corruzione sono stati considerati da due differenti angoli di visuale.

Il primo, prettamente focalizzato sul settore pubblico, ha riguardato la ricerca già menzionata “Curiamo la corruzione” (sul punto si rinvia alle relazioni di Lorenzo Segato, Agnese Morelli e Paolo Bertaccini) nonché l’iniziativa *Integrity Pact: Civil Control Mechanisms for Safeguarding EU Fund* promossa dalla Commissione europea.

L’iniziativa *Integrity Pact*, oggetto della relazione di Giovanni Colombo e Chiara Putaturo, è associata alla realizzazione di diciassette progetti (opere infrastrutturali e servizi) cofinanziati dai fondi strutturali e di coesione dell’Unione europea in undici Stati membri (quattro progetti sono in Italia, tre in Romania, due in Ungheria, uno in Bulgaria, Grecia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca e Slovenia) per un valore complessivo di oltre 920 milioni di euro.

Nucleo centrale dell’iniziativa è la sperimentazione nell’ambito di tali progetti di Patti di integrità di tipo ‘evoluto’ o di ‘seconda generazione’, atti di natura pattizia che impegnano non solo le amministrazioni pubbliche appaltanti e operatori economici coinvolti nella realizzazione delle opere, ma anche un ente terzo, indipendente, al quale spettano funzioni di monitoraggio, nonché di comunicazione verso la società civile.

Il coinvolgimento e la partecipazione civica sui risultati del monitoraggio costituiscono l’aspetto più innovativo dei Patti.

L’attività di monitoraggio si basa sulla condivisione di documenti e su rilevazioni condotte applicando un *set* di criteri, il tutto con l’obiettivo non solo di cogliere eventuali opacità ma anche di divulgare alla cittadinanza i risultati, con riferimento, ad esempio, al rispetto dei tempi di realizzazione, dei costi preventivati, delle garanzie salariali dei lavoratori. Attraverso le relazioni periodicamente stilate dall’ente di monitoraggio viene garantita una finestra informativa verso la società civile, che in questo modo può avere facilmente accesso a questa tipologia di informazioni ed essere aggiornata sull’andamento dell’appalto.

La relazione tra l’ente di monitoraggio e la cittadinanza non si limita al coinvolgimento passivo di quest’ultima. L’obiettivo finale dei Patti, infatti, è quello di creare consapevolezza e rendere concreto il ruolo attivo che può svolgere la società civile nel contrasto dei fenomeni corruttivi e di *maladministration*.

I Patti di integrità, in questa nuova veste, si stanno radicando come buona prassi, anche al di fuori della sperimentazione della Commissione europea, candidandosi a diventare un possibile standard da applicare agli appalti pubblici in tutti gli Stati membri dell’Unione.

Il secondo angolo di visuale sui temi della prevenzione e del contrasto della corruzione ha fatto riferimento al settore privato. Sarebbe fuorviante e inesatto, infatti, pensare che corruzione, *maladministration*, *mala gestio* siano fenomeni circoscritti alla sfera pubblica o alle relazioni tra pubblico e privato.

Nelle fonti internazionali la corruzione è descritta come “l’abuso di un potere delegato a favore di un vantaggio privato”; in questi termini la corruzione può essere pubblica o privata a seconda che pubblico o privato sia il soggetto che delega i poteri.

Qualche spunto può ricavarsi anche dalla radice latina del termine - *cum rumpere* - che descrive l’azione diretta a spezzare, rompere, disgregare la coesione di qualcosa, la fiducia riposta da qualcuno. Ecco che la corruzione si sostanzia nella violazione di un criterio (legale, sociale, politico, etico), nell’abuso di fiducia perpetrato nell’esercizio di poteri (pubblici o privati) delegati.

In questo contesto risulta particolarmente innovativa l’iniziativa di Transparency International Italia avviata alla fine del 2015 nell’ambito del *Business Integrity Forum* (BIF), con l’obiettivo di mettere a frutto una serie di collaborazioni con alcune delle più importanti aziende italiane, che dimostrano particolare attenzione verso i temi della trasparenza, dell’integrità, dell’anticorruzione, come espressione del proprio modo di porsi sul mercato.

Nella relazione di Giovanni Colombo emerge come questa attenzione sia quasi del tutto mancante nel caso delle micro, piccole e medie imprese (MicroPMI), vuoi per motivi di competenze specifiche (i settori cd. *Compliance* o *Corporate Social Responsibility* risultano quasi inesistenti) e/o per mancanza di risorse da dedicare, pur costituendo in Italia e nell’Unione europea la spina dorsale del sistema economico e produttivo, la voce più rilevante in termini di occupazione e di sviluppo. Più in generale, dalla relazione emerge che le MicroPMI italiane non hanno consapevolezza del fatto che l’integrità sia un possibile *asset* di valorizzazione e affidabilità, in grado di far crescere le *chances* di selezione nella *supply chain* delle grandi aziende, sia all’interno che all’esterno dei confini nazionali.

Di qui la predisposizione, da parte di Transparency, di un *PMI Integrity Kit* che si compone di tre strumenti operativi diretti alle piccole imprese, in grado di facilitare l’applicazione di soluzioni di contrasto dei fenomeni corruttivi.

Altri temi e soluzioni di frontiera sono riportati nelle relazioni di Giovanni Lombardo, Marco Cecchini e Andrea Di Nicola che descrivono le sperimentazioni e i risultati conseguiti nelle rispettive attività di ricerca, che hanno come denominatore comune il tema della misurazione.

Sono ricerche particolarmente sfidanti perché applicano logiche e metodi di quantificazione su ciò che difficilmente può essere quantificato, come, ad esempio: il valore della fiducia, generato dall'operato di una società; gli effetti di una attività in termini di benessere psicofisico nei confronti di dipendenti, familiari, utenti; le attitudini modificate, le abilità o *soft skills*, le propensioni al consumo o le modifiche di un comportamento.

I risultati non mancano di sorprendere, come dimostrano i dati ottenuti dalle prime sperimentazioni. Uno su tutti merita di essere richiamato, ovvero che l'applicazione delle misure anticorruzione genera impatti sociali positivi (sia verso i dipendenti dell'impresa, sia verso gli *stakeholders* esterni e la comunità) nella misura doppia del valore corrispondente all'investimento necessario per implementarle.

Il Convegno si è concluso con una Tavola rotonda, un'occasione di discussione e confronto fra quanti applicano quotidianamente gli strumenti giuridici, non sempre facilmente maneggiabili, predisposti per contrastare corruzione e *mala gestio* e coloro che, dall'altra parte, sono all'origine di determinate scelte, vuoi per il ruolo decisionale che ricoprono all'interno delle Istituzioni, vuoi per le conoscenze di cui sono portatori. Alla discussione, moderata da Emilio Casalini, hanno partecipato Ivano Maccani, Nicoletta Parisi, Lorenzo Picotti, Alberto Pierobon, Pasquale Profiti.

A tutti i relatori che hanno partecipato al Convegno vanno i più sinceri ringraziamenti, con l'auspicio di ritrovarci per proseguire la discussione, commentare i progressi compiuti e contribuire alla ricerca di buone soluzioni.

SALUTI INAUGURALI AL CONVEGNO

di Giuseppe Nesi¹

A nome della Facoltà di Giurisprudenza sono lieto di dare il benvenuto ai partecipanti a questo convegno. Il Rettore, prof. Paolo Collini, che non può essere presente per precedenti impegni, mi ha incaricato di portare il suo saluto e il suo ringraziamento ai relatori e a coloro che parteciperanno a questo convegno che verterà su “Azioni collettive, strumenti di integrità e trasparenza per il contrasto della corruzione nel settore pubblico e privato”.

Si tratta di temi non nuovi per questa Facoltà, che ormai da molto tempo ha promosso iniziative di grande rilevanza in questo settore. Ed è un tema non nuovo anche per l’Ateneo di Trento, che al tema della lotta alla corruzione ha da sempre dedicato particolare attenzione, che si è spesso concretizzata in altre iniziative e che in tempi recenti trova un momento di sintesi e di rilancio con la stipula di un protocollo, che avverrà a breve, fra l’Autorità nazionale anticorruzione, rappresentata qui dalla cara amica Nicoletta Parisi, professoressa di Diritto internazionale prestata alla lotta alla corruzione, e l’Ateneo.

Allo stesso tempo, riteniamo molto importante la collaborazione avviata con Transparency International, oggi qui rappresentata dal suo Presidente, che pure ringrazio, il dottor Carnevali.

Così come vorrei dare un caloroso benvenuto all’avvocato Zeni, Assessore della Provincia autonoma di Trento, il quale ci onora della sua presenza e che, come si diceva ieri all’assemblea di Ateneo, costituisce uno degli anelli della collaborazione fra l’Università e gli enti locali, come la Provincia autonoma di Trento, e, più in generale, il territorio trentino.

La nostra Facoltà è nota nel nostro Paese soprattutto per lo studio del diritto comparato, del diritto internazionale e del diritto europeo – e quindi per la sua dimensione internazionale *lato sensu*.

¹ Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Trento, carica ricoperta fino all’ottobre 2018.

Tuttavia, non dimentichiamo mai, in qualsiasi momento della nostra attività, che una pluralità di temi che hanno primaria rilevanza da un punto di vista giuridico quasi sempre presentano risvolti interessanti tanto per le comunità nazionali quanto in ambito internazionale. È il caso della lotta alla corruzione così come delle questioni collegate ai fenomeni migratori, cui tanta attenzione viene prestata proprio in questi ultimi anni anche dall'opinione pubblica e dagli studiosi di questioni giuridiche. A questo proposito mi piace ricordare che un anno fa abbiamo organizzato, in quest'aula, il convegno annuale della Società italiana di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea, che è stato dedicato proprio al tema delle migrazioni.

Tanto allora quanto oggi le istituzioni locali, e in particolare la Provincia autonoma di Trento, non hanno fatto mancare il loro sostegno a iniziative che hanno lo scopo di approfondire tematiche che sono al centro della nostra vita di cittadini e di studiosi e che contribuiscono a fare conoscere meglio quanto avviene intorno a noi.

Sono quindi molto lieto di aprire questo convegno, dal quale sicuramente scaturiranno non solo delle analisi accurate del tema della lotta alla corruzione nel settore pubblico e privato, ma emergeranno – ne sono certo, vista la qualità dei relatori - delle proposte significative che potranno essere adeguatamente utilizzate anche dal legislatore, in futuro.

Ancora più importante è fare in modo che, attraverso questi eventi, maturi nell'opinione pubblica, nella collettività, la sensazione di quanto importante sia contrastare la corruzione in qualsiasi ambito, pubblico e privato; perché, come tutti sappiamo, la corruzione purtroppo è uno dei fenomeni che finiscono con il portare un serio attentato anche allo sviluppo del Paese, così come la mafia, per altre ragioni e con altre dinamiche, tenendo peraltro conto del fatto che a volte i due fenomeni si intersecano.

Noi non possiamo che essere orgogliosi che in questo ambiente, grazie anche alle iniziative di Gian Antonio Benacchio e di Michele Cozzio, maturi, nell'opinione pubblica, la sensazione che questi fenomeni devono essere combattuti con tutti i mezzi a nostra disposizione per favorire il migliore sviluppo economico e sociale dell'Italia e farne crescere la reputazione a livello internazionale.

La Facoltà di Giurisprudenza, in questo modo, dà il suo piccolo, ma per noi molto importante, contributo. Grazie, buona giornata e buon lavoro.

SALUTI INAUGURALI AL CONVEGNO

di Luca Zeni¹

Mi fa molto piacere portare il saluto della Provincia Autonoma di Trento e vorrei ringraziare l'Università degli Studi di Trento e Transparency International Italia per aver organizzato questo Convegno, su un tema tanto importante.

Vorrei ringraziare anche per l'impostazione che è stata data e che emerge subito, scorrendo il programma; un'impostazione che offre una visione e che tiene insieme i due elementi essenziali quando si parla del tema della corruzione.

Il primo è l'aspetto tecnico. Il sistema delle regole, delle procedure, delle pratiche che devono essere messe in campo per contrastare la corruzione.

Ma questo si collega all'altro elemento, inscindibile dal primo, che è quello culturale. Spesso, ai convegni sul tema, questo profilo è dato quasi per scontato, ma in realtà è sempre bene esplicitarlo e tenere insieme questi due aspetti.

Se analizziamo le indagini demoscopiche sulla percezione che gli operatori economici ed i cittadini hanno della corruzione, generalmente il Trentino esprime un'immagine positiva. Questo, però non ci esime dal tenere altissima la guardia e dal riconoscere che i rischi ci sono, esistono in tutti i sistemi, compreso il nostro, e quindi, dobbiamo porre in atto tutte le azioni possibili per contrastare il fenomeno della corruzione.

Come Provincia autonoma di Trento, sono state adottate numerose iniziative, negli ultimi anni.

Ricordo, in particolare, il "Piano per la prevenzione 2017-2019, poi rinnovato con quello per il triennio 2018-2020, che focalizza l'attenzione anche su alcuni parametri, criteri, indirizzi: pensiamo al tema della rotazione del personale, soprattutto nei settori più a rischio, oppure agli indicatori di anomalia dei contratti.

¹ Assessore alla Salute, Politiche sociali e Sport della Provincia Autonoma di Trento, carica ricoperta nella XV legislatura (2013-2018).

Parallelamente, si è lavorato molto al riordino delle società partecipate, che è un altro settore sul quale occorre tenere alta l'attenzione. L'importante, però, quando parliamo di questi aspetti procedurali, è ricordarci che esiste un rischio: quello di un approccio troppo formalistico. Nel formalismo aumenta il rischio della burocrazia e, quando aumentano procedure e tempi, aumenta anche il rischio della corruzione, che non è semplicemente ai livelli decisionali alti, ma che può esserci in tutti i rami delle declinazioni dell'amministrazione.

Uno dei settori, poi, su cui dobbiamo tenere sempre molto alta l'attenzione è quello della sanità e qui parlo anche da Assessore alla salute. Tra le relazioni che seguiranno la dottoressa Morelli approfondirà il tema.

La sanità infatti è un settore che, per definizione, è ad alto rischio corruzione e che occorre quindi monitorare con grande attenzione. Questo perché anche la discrezionalità è particolarmente elevata.

Pensiamo alla scelta sui farmaci che può fare un medico: è sua l'indicazione tra due prodotti che curano entrambi la stessa patologia; parliamo di farmaci che possono costare anche decine di migliaia di euro.

Pensiamo al rapporto tra pubblico e privato, alla discrezionalità con cui l'amministrazione e, in questo caso, anche le istituzioni politiche, possono agire tramite convenzioni e accreditamenti di strutture private. È un settore delicatissimo, dove soltanto la trasparenza e l'ancoraggio a parametri e a criteri scientifici, possono fornire adeguata tutela.

Per queste ragioni l'Azienda sanitaria trentina partecipa ai progetti promossi da "Transparency" proprio in questo settore.

Con l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (Agenas), agenzia del ministero della salute che si occupa della sanità regionale, abbiamo condiviso un percorso sperimentale, con l'obiettivo di realizzare un modello nazionale.

Abbiamo condiviso di non aderire semplicemente ad un percorso con un approccio che in alcuni tratti era formalistico: ad es. chiedo ai medici di firmare molti moduli quando organizzano un convegno. Infatti, quando l'azienda pubblica ha già le informazioni, anche attraverso l'informatica, si può rendere più flessibile l'approccio per il professionista, favorendo la collaborazione, mantenendo, al contempo, molto alto il controllo sui dati.

Senza entrare nel dettaglio di questi aspetti procedurali, che saranno approfonditi nelle relazioni, ritorno al secondo pilastro, quello culturale.

Ricordo quando, dopo Tangentopoli, qualcuno disse: “Vedremo soltanto nei prossimi anni se la reazione che il popolo italiano ha avuto, di fronte al malaffare, sia stata una reale indignazione, uno scarto culturale, di fronte a questa situazione, o se è stata, piuttosto, una richiesta di cambiare i commensali ad un tavolo, dal quale in troppi erano esclusi”.

Quasi una sorta di invidia di popolo. A distanza di anni, quel dubbio rimane e, forse, se è vero che spesso mitizziamo quanto accade negli altri Stati occidentali, rispetto alla cultura della legalità, è anche vero che noi non spicchiamo particolarmente per capacità di rispetto delle regole.

Adottare procedure rigorose è molto importante, ma rischia di essere la cura al sintomo. Se vogliamo andare all'origine del male, occorre lavorare molto su una “terapia culturale”, che faccia comprendere bene la differenza fra cooperazione e individualismo, fra l'intelligenza e la furberia.

Questo è evidente in tutte le attività umane: quando si salta la fila o quando si parcheggia in zona vietata.

Io sono papà e ho due bimbi che giocano a calcio: domenica partecipavano a un torneo e si vedevano bambini di otto anni, già smalziati, che alzavano la mano quando la palla andava fuori, a prescindere da chi l'avesse toccata per ultimo, e i genitori che incitavano questi comportamenti. È già da lì che dobbiamo partire.

Coi miei bambini ci provo fornendo loro l'esempio di capitano Zanetti, esempio di correttezza e rettitudine anche ai massimi livelli, anche perché da interisti altrimenti conoscerebbero soltanto l'abitudine alla sofferenza.

Vorrei richiamare un esempio, che forse può sembrare poco calzante ma che spiegherò: a Tokyo esiste un incrocio, che forse avrete visto in qualche film perché è il più grande incrocio del mondo. Si intersecano quattro strade ad alto scorrimento, si ferma con il semaforo e, in un minuto, passano 2500 persone (incrocio di Shibuya o incrocio Hachikō).

È diventato attrazione turistica perché questi 2 milioni di persone al giorno che passano lo fanno in maniera perfettamente ordinata, al termine nessuno corre per arrivare prima che partano le automobili e tutto funziona.

Questo è un esempio che riguarda noi, perché quell'incrocio è la società, nel momento in cui noi percepiamo che, se tutti quanti ci muoviamo in maniera coordinata e rispettiamo le regole, alla fine ne abbiamo un beneficio comune.

Nel momento in cui, invece, ognuno di noi cessa, con il proprio comportamento, di essere presidio della legalità, il rischio è che, come comunità, ci ritroviamo in mezzo a quell'incrocio nel momento sbagliato e poi rimaniamo investiti.

Credo che momenti come questi possano aiutare a ricordarci il ruolo che ognuno ricopre, nel suo settore, e, in questo modo, muoverci insieme, come comunità. Grazie davvero e buon proseguimento dei lavori.

SALUTI INAUGURALI AL CONVEGNO

di Virginio Carnevali¹

Transparency International, come molti di voi sapranno, è un'organizzazione mondiale, credo la più importante al mondo, contro la corruzione. È presente in oltre 100 Paesi e quest'anno compie 25 anni dalla sua fondazione. È stata fondata a Berlino.

Inizialmente Transparency – e tutto il movimento, seguendo le linee guida del nostro Segretariato – ha cominciato a muoversi solo verso le istituzioni, cioè era un movimento che si rivolgeva essenzialmente all'istituzione pubblica, con cui dialogava. Questo deriva dal fatto che i fondatori erano tutti alti funzionari della Banca mondiale. Una volta usciti dalla Banca mondiale, conoscevano il mercato mondiale e quindi gli scambi fra Paesi: si sono accorti di quanta corruzione ci fosse.

Andando avanti, si è poi passati al cosiddetto *people engagement*, ovvero si è capito che non era sufficiente solo rivolgersi alle istituzioni, ma bisognava far capire alle persone l'importanza della lotta alla corruzione. Come diceva giustamente il Preside, la corruzione è una cosa che coinvolge tutti e che paghiamo tutti.

Quando tutti ci renderemo conto che stiamo pagando noi questa corruzione e che la mazzetta data è tolta dalle tasche di tutti noi – il fatto culturale della corruzione, il danno economico e sociale della corruzione, soprattutto verso i più poveri e i più deboli – allora forse cambieremo la mentalità e saremo meno tolleranti verso la corruzione.

Se è vero che non tutti sono corrotti, è vero che molti sono tolleranti verso sistemi di corruzione, anche non propriamente detti. Giustamente l'Assessore diceva che bisogna rispettare le regole anche nel non saltare le file, nel rispettare le regole del traffico: c'è proprio bisogno, a mio giudizio, in questo Paese, di un bagno di legalità e di rispetto delle regole.

¹ Presidente di Transparency International Italia, Associazione contro la Corruzione.

Finalmente, dopo un po' di anni, Transparency si è resa conto che c'era anche il settore privato e ha deciso quindi di impegnarsi anche in tale settore. Questo è successo non molti anni fa, quattro o cinque anni fa. Noi del Capitolo italiano abbiamo dato una grossa spinta a questo e siamo oggi, credo, all'avanguardia di tutti i sistemi di Transparency per quel che riguarda il settore privato.

Questo è dovuto alla nostra storia: noi siamo nati nel 1996 e i soci fondatori in gran parte sono piccoli imprenditori, attaccati all'impresa, e che conoscono l'impresa. Ci siamo resi conto di come anche il sistema privato sia coinvolto e venga danneggiato dalla corruzione perché, se noi pensiamo che ci muoviamo in un sistema di mercato libero, la corruzione, mettendo ostacoli al libero mercato, chiaramente lo danneggia; danneggia il sistema economico.

Quando mi chiedono infatti di calcolare i costi della corruzione, io rispondo sempre che non saprei cosa dire, perché, oltre ai costi diretti, che teoricamente potrebbero essere calcolati, anche se con molta difficoltà – si è parlato di 60 miliardi, è uscita questa cifra, che è una cifra inventata, anche se ripresa dalla Corte dei conti – ammesso quindi che si possa calcolare qual è il costo diretto della corruzione, certamente non si può calcolare il costo indiretto, il costo sociale, il costo sull'economia, il costo sui più poveri, il costo sulla vita.

Come possiamo calcolare quanto valga la vita di una persona che muore perché non ha avuto i farmaci, perché non siamo stati in grado di fornirglieli, magari per una questione di corruzione, o il costo di un incidente, perché un ponte costruito male casca? Come facciamo a calcolare tutti i costi indiretti?

Finalmente adesso si è capito che la corruzione è un fenomeno globale e che, quindi, va affrontato globalmente, con il pubblico, il privato e le persone. La gente è sempre molto importante ed è per questo che noi andiamo sempre molto volentieri nelle scuole e nelle università.

Addirittura oggi c'è un ulteriore collegamento, molto importante, che è quello con la criminalità organizzata.

Ne parlavo prima con il Preside e dico spesso che la corruzione è il vero mitra della criminalità organizzata. Soprattutto al nord, dove c'è un investimento nell'economia legale del soldo illegale, oggi è difficile trovare gente ammazzata per strada, perché i criminali hanno semplicemente capito che la persona ammazzata per strada fa scalpore, la tangente pagata invece no.

Infatti se tu minacci qualcuno per ottenere qualcosa, ovviamente te ne fai un nemico, se tu corrompi qualcuno per ottenere la stessa cosa, te ne fai un socio. Oggi il mezzo più facile, il principale, per la criminalità organizzata, è la corruzione.

Oggi il fenomeno è da vedersi per intero. Molte persone hanno criticato l'ultimo Codice antimafia, perché parla di corruzione inserita nel Codice. Io non scendo nei dettagli tecnici, anche perché non ho quel tipo di capacità e di formazione legale o giuridica, però trovo che sia importante che alcuni strumenti utilizzati contro la criminalità organizzata siano utilizzati contro la corruzione, che si utilizzino mezzi come l'intercettazione telefonica.

Io sono anche favorevole, in alcuni casi, agli agenti sotto copertura, per alcuni fenomeni. Pensate ai grandi fenomeni di corruzione, per esempio a Roma Capitale, dove c'era un sistema che durava da decenni, o, se vogliamo parlare del Nord, il Mose, dove c'era un sistema corruttivo che durava da tempo: lì la possibilità di intervento di forze dell'ordine sotto copertura sarebbe stata sicuramente importante, per svelare prima questo sistema.

Il Convegno di oggi si inserisce nell'ambito del progetto "Curiamo la corruzione", un progetto che stiamo portando avanti da tre anni ed è estremamente importante perché, come tutti sapete, la corruzione sta dove ci sono i soldi. La sanità è dove ci sono più soldi di tutti gli altri settori e dove ci sono più soldi si scatenano gli appetiti più alti.

Come diceva l'Assessore, poi, la sanità ha una particolarità: molto può essere lasciato alla scelta individuale. Il discorso protesico: come si fa ad imporre ad un chirurgo che protesi usare? Come si fa ad imporre ad un medico che farmaco prescrivere? Nella sanità, dove ci sono tanti soldi, c'è anche tanta corruzione.

Noi però non vogliamo fermarci al solo studio della corruzione o alla propaganda dell'anticorruzione, stiamo facendo anche dei progetti concreti. Quello a cui partecipa la Azienda sanitaria della Provincia di Trento, ad esempio, è un progetto concreto. Noi cerchiamo, attraverso il *Business Integrity Forum*, dove abbiamo associato alcune delle più importanti imprese italiane, di portare avanti un discorso di integrità, che da loro, per caduta, scenda su tutta la *supply chain*, in modo da coinvolgere anche le aziende più piccole, che non hanno la struttura, che non hanno forse neanche la cultura dell'anticorruzione e neppure i mezzi di cui solo le grandi aziende possono disporre.

C'è dunque questa ricaduta, di cui poi parleranno i colleghi più tardi, di tutti questi strumenti, come i patti di integrità, che abbiamo inventato ormai quindici anni fa e che, a detta del Comune di Milano, che è stato il primo ad attuarli, ha fatto risparmiare circa un miliardo di euro.

Adesso sono stati estesi e sono diventati una buona pratica europea, sono stati recepiti dalla legislazione italiana e dalla legislazione europea. Cerchiamo di portare avanti non solo uno studio e una divulgazione – una *dissemination*, – ma anche dei fatti concreti, delle cose pratiche, per poter portare avanti questo discorso. Stiamo operando con un protocollo d'intesa insieme ad ANAC, proprio per collaborare sulle segnalazioni dei *whistleblowers*, fenomeno molto importante, che solo adesso comincia ad avere spazio, ad essere formalizzato da una legge, finalmente.

Ci sono tante altre cose da fare. La regolamentazione del *lobbying* è molto importante, il *lobbying* è molto confinante con la corruzione.

Un'altra cosa estremamente importante che abbiamo lanciato e che vogliamo portare avanti è il finanziamento della politica attraverso quelli che non sono gli strumenti ordinari, cioè il classico finanziamento pubblico ai partiti, ma finanziamenti attraverso fondazioni e associazioni.

Voi sapete che tutti i partiti politici e i principali uomini politici hanno la propria fondazione e, attraverso quelle, dove non c'è obbligo di bilancio, dove non ci sono altri obblighi, può passare di tutto. Noi abbiamo fatto una prima analisi dove abbiamo visto che solo una minima parte delle più importanti 100 fondazioni presenta un bilancio.

Si è cominciato a capire finalmente che il problema della corruzione deve essere visto in un tutt'uno globale, dal pubblico al privato, alla criminalità, alla scuola, alla società. Solo così può diventare un discorso culturale e potremo fare dei progressi nel combatterla.

**CORRUZIONE E ANTICORRUZIONE:
ORIGINI E SVILUPPI DI UNA NOZIONE**

contributi di Michele Cozzio

Paolo Carta

Maria Agostina Cabiddu

Nicoletta Parisi

INTRODUZIONE ALLA PRIMA SESSIONE

di Michele Cozzio

1. Tra le difficoltà che si incontrano nell'approccio all'analisi della corruzione v'è, in prima battuta, quella riguardante la sua definizione. Ci si trova di fronte, infatti, a un qualcosa - nozione, fenomeno, dinamica sociale, storica, economica - dal significato sfaccettato, variabile nei contenuti e nelle concezioni, nelle regolamentazioni, nel pratico dispiegarsi.

"I know it, when I see it" ovvero "La riconosco quando la vedo", è la celebre frase del giudice Stewart della Corte suprema degli Stati Uniti d'America, il quale faceva riferimento al fatto che tutti capiscono cosa sia la pornografia anche senza bisogno di definirla formalmente¹. Nel caso della corruzione, non so se si possa dire che ognuno di noi sa esattamente cosa si trova avanti, posto che sono tanti gli elementi e le sfumature che concorrono a renderne varia la rappresentazione, l'individuazione e, prima ancora, la percezione.

Mano a mano che ci si allontana dal nucleo ristretto costituito dal significato letterale del termine², ci si addentra in analisi e percorsi ricostruttivi che, a seconda dell'angolo di visuale (giuridico, filosofico, politico, storico, sociologico, etc.), del contesto geografico e del periodo storico, aprono un ventaglio di sue differenti qualificazioni³. Al mutare di ogni prospettiva, infatti, variano anche gli elementi distintivi e, conseguen-

¹ L'affermazione è del giudice Potter Stewart, resa nell'ambito della *concurring opinion* nella decisione *Jacobellis vs. Ohio* del 1964; sul tema si veda P. Gewirtz, *On "I Know It When I See It"*, in *The Yale Law Journal*, 1996, 4, 1023-1047; si veda anche C. Cottarelli, *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Milano, Feltrinelli, 2018, 41.

² Nel dizionario *on line* Treccani il lemma è così definito "Il corrompersi, l'essere corrotto, nel senso di decomposizione, disfacimento, putrefazione", significato che ritroviamo anche per i termini *corruption* (inglese e francese), *korrupzion* (tedesco), *corrupción* (spagnolo), *коррупция* (russo); in generale, sul *Il significato "proprio" delle parole*, si veda la relazione di V. Italia presentata all'Università LUM Jean Monnet di Bari il 29 aprile 2015 e anche Id., *La legislazione di principi*, Milano, Giuffrè, 2017.

³ Si veda in questo volume particolarmente il contributo di P. Carta.

temente, può cambiare la connotazione dei comportamenti o, in modo più radicale, l'accezione stessa del termine. Dal confronto interno ai giuristi, ad esempio, è emerso un concetto di corruzione che va al di là di quello contenuto nel codice penale, investendo ogni problema di difformità dell'azione dallo schema dell'efficienza e della legittimità⁴. Al contempo, ci viene ricordato che la corruzione non costituisce solo un fenomeno sociale ma "rappresenta un qualcosa che attiene alla struttura stessa della realtà", di cui costituisce "paradossalmente una particolare forma di accrescimento"⁵.

Quanto detto rende particolarmente evidente il rischio che ogni discussione sulla corruzione in astratto possa rivelarsi un'operazione scientificamente non attendibile e praticamente infruttuosa.

⁴ Il concetto viene sovente sottolineato: "la nozione di corruzione non è unica e va al di là di quella contenuta nel codice penale", così R. Cantone, nella relazione *Diritto della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella pubblica amministrazione* presentata l'11 dicembre 2017 al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II; recentemente V. Brigante, *Contributo allo studio della corruzione nei contratti pubblici: precisazioni terminologiche e valutative, tra esigenze di uniformità nazionale e opportunità di declinazione locale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 2, 490 e ss. e ivi la ricca bibliografia riportata. Si vedano anche gli approfondimenti raccolti da F. Cerioni, V. Sarcone (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2019, specie di G. Piperata, *Il sistema di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: un'introduzione*, pp. 3-18; D. Senzani, *Misure di prevenzione della corruzione, discrezionalità e prassi amministrativa*, pp. 41-66; V. Sarcone, *La pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e il coordinamento con la valutazione delle performance*, pp. 67-100. Da altra prospettiva, invece, viene osservato che "il termine corruzione è un termine troppo radicato nella coscienza giuridica per ammettere torsioni e ha una capacità di resistenza nella percezione generalizzata che lo rende indeformabile o almeno non deformabile sino al punto da poter designare un fenomeno diverso da quello del reato", così S. Torricelli, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla "corruzione"*, in *Diritto pubblico*, 2018, 3, 956.

⁵ L'espressione è di A. Bixio, *Le origini sociali della corruzione*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2016, 54-55, il quale ricorda che la corruzione sia così legata allo sviluppo delle forme della realtà che la ritroviamo anche nei processi più virtuosi; al riguardo, l'Autore osserva che "l'acqua si corrompe non solo quando cessa di scorrere perdendo la possibilità di depurarsi, ma anche quando si depura in modo così eccessivo che finisce per perdere, con i suoi Sali, le sue qualità".

Nonostante la “varietà irriducibile”⁶ delle manifestazioni del fenomeno, non sono mancate alcune sue ricostruzioni in senso unitario. Tra gli studiosi che hanno affrontato il tema in modo complessivo e diacronico, J.T. Noonan rilevava che la corruzione, qualunque sia la prospettiva di analisi, è da *sempre* associata “all’idea che essa rappresenti un male, un atto sbagliato, per l’individuo così come per la società dove si realizza”⁷.

Altri studiosi, L. Picci e A. Vannucci, hanno indicato i criteri ricorrenti per individuare e definire la corruzione⁸: il primo è quello *legale*, che rimanda alle scelte legislative operate in un determinato sistema; il secondo è quello *culturale*, che rappresenta la visione della società in connessione con i valori culturali che determinano il contenuto dell’interesse pubblico e le condotte socialmente e politicamente accettabili; infine, v’è quello *morale*, che rinvia all’etica e ai valori violati dalle prassi corruttive. Sono criteri, ricordano gli Autori, che non agiscono quasi mai in maniera separata ma sono fra loro strettamente correlati: ad esempio, la violazione delle regole viene perseguita dal sistema giudiziario e sovente è accompagnata dalla reazione dell’opinione pubblica, la quale “riflette giudizi di condanna etica del comportamento dei soggetti coinvolti”⁹.

Le citazioni potrebbero continuare seguendo percorsi di studio vastissimi, un *mare magnum* nel quale le analisi degli specialisti in ciascun ramo del sapere si sommano ad approfondimenti interdisciplinari non meno interessanti. Scopriremmo che da qualsiasi angolo di visuale si

⁶ Così L. Picci, A. Vannucci, *Lo Zen e l’arte della lotta alla corruzione*, Milano, Altra Economia, 2018, 26.

⁷ Si veda J.T. Noonan, *Bribes: The Intellectual History of a Moral Idea*, 1984 (trad. it., *Ungere le ruote: storia della corruzione politica dal 3000 a.C. alla Rivoluzione francese*, Milano, Sugarco, 1987). Sul tema si veda anche S. Rose-Ackerman, B.J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 2016, II ed.; B. Buchan, L. Hill, *An Intellectual History of Political Corruption*, London, Palgrave Macmillan, 2014; R. Bridenthall (edited by), *The Hidden History of Crime, Corruption, and States*, London, Berhahnbooks, 2017. Offre una diversa ricostruzione A. Bixio, richiamato *supra* nella nota 5.

⁸ Si veda L. Picci, A. Vannucci, *Lo Zen e l’arte della lotta alla corruzione*, cit., 21 e ss.; A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2012; A. Vannucci, *Costi di transazione e meccanismi di governance nel mercato della corruzione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2018, 1, 25-64; A. Vannucci, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, 2013, disponibile on-line.

⁹ L. Picci, A. Vannucci, *Lo Zen e l’arte della lotta alla corruzione*, cit., 27.

prospettano riflessioni di grande interesse, foriere di stimoli e sviluppi¹⁰. Abbiamo quindi un'ulteriore dimostrazione della natura multiforme del fenomeno, di cui è necessario avere consapevolezza quando lo si maneggia.

Sulla base di queste premesse nella prima sessione del Convegno hanno dialogato sul tema della corruzione e dell'anticorruzione specialisti da tre diverse angolazioni - quella dello storico della politica, del giurista pubblicista, dell'internazionalista -, tutte significative ancorché, va detto, parziali. Alle loro considerazioni, infatti, si sarebbero potute affiancare anche quelle di esperti di altri rami del diritto, così come degli economisti, dei sociologi, dei criminologi, degli ingegneri, degli informatici, dei molti operatori (magistrati, forze dell'ordine, avvocati, funzionari, tecnici, organizzazioni del mondo produttivo e della società civile) che nei rispettivi ruoli entrano in contatto con questo fenomeno.

2. Proseguendo le riflessioni con riferimento soprattutto al modo di intendere e fronteggiare la corruzione sul piano giuridico, non possono sottacersi le innovazioni emerse a partire dalla seconda metà degli anni '90 dal contesto internazionale e poi declinate in regole, strumenti e suggerimenti (cd. *soft law*) diretti a tutti gli Stati. Anche la più recente attività legislativa europea e nazionale è stata sollecitata e va interpretata alla luce dei vincoli, degli *standards* e delle misure di prevenzione e repressione formatesi nell'ordinamento internazionale¹¹.

Possiamo segnalare, a titolo esemplificativo: la Convenzione delle Nazioni Unite *against Corruption* adottata a Merida nel 2003, la *Criminal Law Convention on Corruption* adottata dal Consiglio d'Europa il 27 gennaio

¹⁰ Non a caso, la bibliografia sulla corruzione è oggi sempre più ampia; al riguardo A. Bixio, *Le origini sociali della corruzione*, cit., 53, nella nota 1 riporta una serie di opere "utili per riflettere sulle origini profonde del fenomeno".

¹¹ Sul tema N. Parisi, D. Rinoldi, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano, Vita e Pensiero, 2003, 221 e ss.; anche N. Parisi, G.L. Potestà, D. Rinoldi (a cura di), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, specie il contributo di B. Boschetti, *Percorsi del diritto anticorruzione nella dimensione globale e locale*, pp. 181-199. Per una visione più generale sulle ragioni e le modalità delle convenzioni internazionali si rinvia a M. Orlandi, *Il commercio internazionale e la sua regolamentazione: una storia dei trattati economici e commerciali*, Padova, Cedam, 2016.

1999 e ratificata dall'Italia con legge 28 giugno 2012 n. 110, nell'ambito della quale è stato costituito il *Groupe d'Etatst contre la Corruption* (G.R.E.C.O.) di cui l'Italia fa parte dal 2007, la Convenzione OCSE *sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali* approvata il 17 dicembre 1999 e ratificata dall'Italia con legge 29 settembre 2000 n. 300. Per dare attuazione a quest'ultima, l'Italia ha adottato il decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, che ha introdotto nell'ordinamento nazionale, tra l'altro, la responsabilità amministrativa delle società per i reati di corruzione.

Ne emerge, come è stato osservato¹², una diversa funzione del diritto internazionale rispetto al passato, quale luogo deputato al confronto fra sovranità nazionali, dove si condividono percorsi che mettono gli Stati in grado di dialogare. Mentre prima, nel tradizionale diritto internazionale, il problema era il confronto tra Stati che gestivano i rispettivi ambiti territoriali intesi come espressione di sovranità assoluta, oggi il confronto tra gli Stati avviene sulle scelte e sulla circolazione di modelli che possono favorire le soluzioni migliori per i cittadini, le rispettive comunità territoriali, la qualità della vita.

Tra gli apporti più incisivi derivanti dal confronto in ambito internazionale si segnala l'attenzione sul fronte della prevenzione dei fenomeni corruttivi¹³. Le convenzioni internazionali del nuovo millennio sollecitano l'intervento degli Stati e delle organizzazioni a far leva sulla prevenzione, nella convinzione della sua utilità nell'anticipare il contrasto alle condotte che si vogliono evitare. Con ciò non viene superata l'importanza della funzione repressiva, propria delle misure di tipo penalistico, ma ad essa viene affiancata un'altra funzione. Del resto, proprio la varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse "impone di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi

¹² Si veda, in questo volume, part. il contributo di N. Parisi.

¹³ Aspetto che veniva sottolineato anche nella corposa analisi coordinata da R. Garofoli, *La corruzione in Italia - Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma. Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione*, 2012, disponibile sul sito web www.osservatorioappalti.unin.it; nel testo viene segnalato che "le indicazioni provenienti dagli organismi e dalle organizzazioni internazionali (il GRECO, le Nazioni Unite, l'OCSE) evidenziano l'esigenza che siano adottati misure e programmi, innanzitutto, orientati a implementare una funzione di prevenzione" (p. 29).

vi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione”¹⁴.

La repressione ha il compito di ricostruire l'esistenza o meno di una responsabilità individuale, di una persona fisica o di una persona giuridica. La prevenzione, invece, ha il compito di fronteggiare un fenomeno e i fenomeni fuoriescono dall'azione diretta del diritto penale per entrare nella sfera del diritto pubblico, della formazione culturale, della sociologia¹⁵. Le convenzioni internazionali più moderne ci suggeriscono proprio quest'ultimo approccio¹⁶.

Ne abbiamo dimostrazione anche nella legislazione italiana di contrasto alla corruzione nella sfera pubblica, riflessa nella legge 6 novembre 2012 n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*). La legge costituisce la risposta agli impegni assunti dall'Italia con la comunità internazionale anche per il tramite dell'Unione europea. La nozione ivi delineata di “prevenzione della corruzione”, non più di matrice prevalentemente penalistica, segna un cambiamento profondo del sistema, così come nuovi sono gli strumenti messi in campo dal legislatore, che necessitano prima di tutto di essere compresi per sviluppare il loro potenziale¹⁷. In particolare, se-

¹⁴ Tale prospettiva viene ribadita nel rapporto dell'ANAC, *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, pubblicato il 17 ottobre 2019, disponibile sul sito web <http://www.anticorruzione.it/>.

¹⁵ Sempre nel citato Rapporto di R. Garofoli viene evidenziato che “il diritto penale è adatto agli interventi puntuali, relativi a singoli fatti, non a combattere macro-fenomeni di criminalità diffusa; il processo penale è costruito per accertare singole responsabilità (...); la politica di contrasto della corruzione, se certo non può non fare a meno di un adeguato, efficace e comunque dissuasivo sistema di repressione dei singoli e personali episodi di malaffare, va anche adeguatamente mirata sulla prevenzione del fenomeno, dovendo essere diretta ad incidere, in modo razionale, organico e determinato, sulle ragioni ed occasioni delle prassi corruttive; va quindi superata la logica secondo cui la risposta istituzionale contro la corruzione dilagante può essere delegata all'azione, certo fondamentale ma da sé sola non sufficiente, dell'autorità giudiziaria” (pp. 29-30).

¹⁶ Tale prospettiva viene ripresa anche nella delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 dell'ANAC, recante il *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 12; sul tema N. Parisi, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, 1, 185.

¹⁷ Sul tema, recentemente, D. Senzani, *Misure di prevenzione della corruzione, discrezionalità e prassi amministrativa*, in F. Cerioni, V. Sarcone (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, cit., 41, sottolinea che la nuova disciplina na-

gnaliamo: l'adozione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) a livello nazionale e dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) a livello decentrato; gli obblighi in tema di trasparenza; l'accesso civico generalizzato ai documenti della pubblica amministrazione; l'adozione di codici di comportamento; la definizione di obblighi di rotazione del personale e di astensione in caso di conflitto di interessi; la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (cd. *wistleblower*); gli obblighi di formazione su tematiche della prevenzione della corruzione; la formalizzazione dei patti di integrità.

Ne deriva, con particolare riferimento al settore pubblico, una diversa e più ampia (rispetto a quella penalistica) delimitazione del concetto di corruzione, espressa col termine *maladministration* o *mala gestio*. In questo modo, l'azione di prevenzione interviene su una serie di comportamenti devianti, comprensiva sia di quelli enucleati da norme amministrativo-disciplinari, sia di quelli diretti all'assunzione di decisioni di "cattiva amministrazione", perché contrarie all'interesse pubblico per-

zionale stabilisce un'articolata batteria di strumenti di contrasto del fenomeno corruttivo che evidenziano lo spostamento dell'attenzione dal momento repressivo a quelle preventivo. L'Autore osserva come tali innovazioni non abbiano ancora mostrato tutta la loro portata e innovatività. Sempre con riferimento a tali innovazioni, un altro Autore ha osservato che la matrice internazionale di molte delle nuove soluzioni è all'origine di alcune difficoltà di coordinamento con le regole (nazionali) previgenti; in particolare viene rilevato che "l'esame del testo della L. 190/2012 evidenzia in modo netto la volontà di adeguarsi agli *standard* elaborati dalla comunità internazionale e recepiti dall'Unione europea. Il problema è che, con una scelta probabilmente frettolosa e forse anche dettata da un facile entusiasmo, si è scelto di introdurre norme che, da un lato, non si presentano facilmente compatibili con il sistema previgente e, dall'altro, introducono strumenti e approcci di politica amministrativa molto nuovi, a volte dirimenti, senza una compiuta riflessione sugli effetti concreti che ne scaturiscono rispetto al panorama esistente, riflessione che - anche se non in linea con una 'marcia a tappe forzate' verso gli standard internazionali e comunitari - sarebbe stata molto opportuna per evitare di considerare la L. 190/2012 una riforma solo apparente", così F. Martines, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, 5, 2015, disponibile su www.federalismi.it. Il rischio, in altri termini, è che nuove nozioni e strumenti impongano l'attuazione di adempimenti e obblighi che finiscono per "gravare negativamente sull'efficacia della nuova legge", causando non poche difficoltà "nel districarsi fra diverse condotte sanzionate e, conseguentemente, ricorrere all'adozione di strumenti programmatori e di gestione del rischio talmente generici da risultare, di fatto, inutili rispetto agli obiettivi originari del legislatore nazionale".

seguito dall'amministrazione, specie con riferimento all'imparzialità, al buon andamento, alla funzionalità e all'economicità¹⁸.

Si comprende perché delineando una nozione ampia di "prevenzione della corruzione"¹⁹ si è cercato di definire i presupposti per contrastare comportamenti *lato sensu* corruttivi nelle amministrazioni pubbliche.

A maggio 2019 è stato presentato il secondo Rapporto sull'Italia relativo all'attuazione della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*. La valutazione sui progressi compiuti a partire dal 2012 nella lotta alla corruzione è positiva. Il documento si concentra sull'efficacia dell'azione svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e riconosce che la legislazione italiana "prevede l'applicazione di tutte le disposizioni della Convenzione relative alla prevenzione"²⁰. Non mancano altri riconoscimenti positivi nei confronti dell'Italia, rilasciati dai più autorevoli organismi internazionali: ONU, Commissione europea, Consiglio d'Europa, OSCE.

Meno positive, per il momento, sono le valutazioni espresse dai commentatori interni, che lamentano l'eccesso di burocrazia, la progressiva evoluzione delle pratiche corruttive in corrispondenza alla sempre più elevata complessità delle procedure amministrative e all'ipertrofia del quadro normativo, evidente specie nei settori più esposti - per l'entità e la qualità degli interessi in gioco - al rischio corruzione, ovvero quello degli appalti pubblici e del governo del territorio²¹.

¹⁸ Sul tema si veda F. Merusi, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione. A che cosa possono servire le riforme amministrative*, in Aa. Vv., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, Atti del Convegno annuale Roma 7-8 ottobre 2016, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; anche P. Piras, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Il Diritto dell'economia*, 1, 2015, 35-47.

¹⁹ Nel citato *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, l'Autorità Nazionale Anticorruzione precisa che la legge 190/2012 non "modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione" ma per la prima volta si introducono e si mettono a sistema misure che incidono su condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali (proprie anche delle forme di cattiva amministrazione) che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio (p. 13).

²⁰ Il testo del Rapporto è disponibile sul sito web del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (<https://www.esteri.it/mae/it>).

²¹ Sul tema si veda, in questo volume, part. il contributo di M.A. Cabiddu; anche S. Casese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 1, 1 e ss.; M. Delsignore, M. Ramajoli, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di*

3. Con riferimento all'azione di contrasto alla corruzione, va segnalata anche la tendenza, emergente nel nuovo millennio, di una sempre più cospicua regolamentazione delle attività d'impresa mediante soluzioni predisposte e adottate dagli stessi operatori economici (codici etici, bilanci sociali, certificazioni, marchi, etichettature), basate sull'utilizzo di principi e *standard* di condotta ispirati a valori etico-sociali, che rimandano ai concetti di "responsabilità sociale d'impresa" ("*corporate social responsibility*", in sigla CSR), "condotta d'impresa responsabile" ("*responsible business conduct*", in sigla RBC) nonché "ai principi inerenti imprese e diritti umani" ("*business and human rights*").

Queste soluzioni sono il risultato di iniziative promosse quasi sempre a livello sovrastatale o globale, le uniche che riescono a perseguire un qualche principio di coordinamento e condivisione di obiettivi e tutele nel campo della politica economica e della disciplina dei rapporti commerciali, sui quali risultano sempre più dominanti le prassi delle grandi multinazionali.

Tra le più significative segnaliamo il *Global Compact*, strumento di natura pattizia adottato nel 1999 dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, che impegna gli aderenti a dichiarare di sostenere e applicare nella propria sfera di attività dieci principi fondamentali in materia di diritti umani, lavoro, ambiente, lotta alla corruzione²².

Di pari importanza è l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata il 25 settembre 2015 da 193 Stati, in occasione della 70^a Assemblea generale delle Nazioni Unite²³. L'Agenda è portatrice di una visione su tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale), articolata in 17 macro obiettivi (cd. "*Sustainable Development Goals*", in sigla *SDGs*), a loro volta ripartiti in 169 obiettivi, sia qualitativi che

un'amministrazione senza macchia, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2019, 1, 61 e ss.; M. De Benedetto, *Controlli della Pubblica Amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2019, 3, 855 e ss., part. 868.

²² Sono principi condivisi universalmente, derivati dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, dalla *Dichiarazione ILO*, dalla *Dichiarazione di Rio* e dalla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*; per una descrizione dei principi e della loro attuazione nel mondo e in Italia si rinvia al sito web *Global Compact Network Italia*, <https://www.globalcompactnetwork.org/it/>.

²³ Il testo integrale della Risoluzione n. 70/1 è disponibile in lingua italiana a questo indirizzo web https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf.

quantitativi. La loro implementazione è oggetto di un monitoraggio sistematico condotto a livello di macro regioni dell'ONU (ad esempio la regione europea), Stati nazionali ed ulteriori ambiti subnazionali (in Italia per singole Regioni)²⁴. Il macro obiettivo "Pace, Giustizia e Istituzioni Solide" tratta esplicitamente dell'anticorruzione, la cui valenza è trasversale a tutti gli obiettivi dell'Agenda.

L'Unione europea ha partecipato attivamente alla definizione dei contenuti dell'Agenda 2030; lo sviluppo sostenibile, del resto, è previsto nelle disposizioni iniziali dei trattati²⁵ e integra numerose politiche, progetti e iniziative europee²⁶.

Un'altra iniziativa è riconducibile al concetto di "responsabilità sociale d'impresa", emerso sul finire degli anni Novanta, con il forte coinvolgimento delle Istituzioni europee. Sul tema, alle iniziali sollecitazioni del

²⁴ Indicatori e report di monitoraggio sono disponibili a questo indirizzo web <https://unstats.un.org/sdgs/>; con riferimento al monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 in Italia si veda il sito dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS) <https://asvis.it/>, ove sono riportati anche i risultati delle misurazioni a livello regionale (<https://asvis.it/il-monitoraggio-degli-sdgs-a-livello-regionale/>); si veda anche il dossier *L'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile*, pubblicato il 26 settembre 2019 dal Servizio studi della Camera dei deputati (disponibile on line <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105015.pdf>).

²⁵ Si veda part. l'art. 3, par. 5 e l'art. 21, par. 2, del Trattato sull'Unione Europea; anche l'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

²⁶ Si veda particolarmente la Comunicazione della Commissione, *Proposta relativa a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo. Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro*, COM(2016) 740, del 22 novembre 2016; la Comunicazione, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, COM(2016), del 26 novembre 2016; la Comunicazione, *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM(2016) 497, del 14 ottobre 2016; la Comunicazione, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, COM(2018) 773, del 28 novembre 2018; la Comunicazione, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019) 22 del 30 gennaio 2019, che segnala come linee programmatiche dell'Agenda concorrono ad aggiornare la precedente programmazione Europa 2020, delineata nella Comunicazione, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, del 3 marzo 2010; si veda anche lo studio Aa.Vv., *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward*, del primo febbraio 2019, richiesto dalla Commissione sviluppo del Parlamento europeo, disponibile dal database *Think tank* <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>.

Parlamento europeo²⁷ ha fatto seguito, nel 2001, l'azione della Commissione²⁸ e, negli anni successivi, la sua applicazione al diritto europeo delle società²⁹ e a molte politiche dell'Unione³⁰.

²⁷ Sul tema, i primi riferimenti si possono rinvenire nella Risoluzione del Parlamento europeo sull'introduzione della clausola sociale nel sistema unilaterale e multilaterale di commercio, pubblicata nella GUCE C 61 del 28 febbraio 1994, e più in dettaglio nella Risoluzione sulle norme comunitarie applicabili alle imprese europee che operano nei PVS: verso un codice di condotta europeo, nella GUCE C 104 del 14 aprile 1999, 180 e ss., ove si fa riferimento al ruolo che le imprese europee possono svolgere nello sviluppo socioeconomico sostenibile globale (lett. A) e al fatto che nessuna impresa dovrebbe trarre profitto da vantaggi competitivi derivanti dal mancato rispetto del diritto del lavoro e dei requisiti sociali e ambientali, riconoscendo altresì che "è sempre più chiaro che la responsabilità sociale delle imprese è legata a buoni profitti finanziari" (lett. C). Il Parlamento considera positivamente i codici di condotta volontari delle imprese, i quali possono coesistere con eventuali forme di regolamentazione vincolante (lett. F). Sul punto si veda part. A. Di Pascale, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010, 137 e ss.

²⁸ Si veda il Libro verde della Commissione, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001) 366, del 18 luglio 2001; anche la Comunicazione, *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM(2006) 136 del 22 marzo 2006; la Comunicazione, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM(2011) 681, del 25 ottobre 2011; il documento di lavoro della Commissione, *Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights: Overview of Progress*, SWD(2019) 143, del 20 marzo 2019, che riporta lo stato dell'arte, a livello europeo, sui progressi in tema di responsabilità sociale delle imprese, condotta d'impresa responsabile e diritti umani.

²⁹ A margine del secondo *Piano d'azione sul diritto europeo delle società* - presentato dalla Commissione europea il 12 dicembre 2012 (COM/2012/740 def.) - sono indicate le linee di intervento dell'Unione sulla responsabilità sociale d'impresa; si veda anche D. Russo, *La promozione della responsabilità sociale d'impresa nell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011, 2, 477 e ss.

³⁰ Così G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese. Strumenti attuativi e rimedi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, 25; si veda anche G. Conte, *L'impresa responsabile*, cit., 58-66; Id. (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa: tra diritto, etica ed economia*, Roma-Bari, Laterza, 2008; V. Capecchi, *La responsabilità sociale dell'impresa*, Roma, Carocci, 2005; P. Acconci (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa in Europa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, part. i contributi di A. Perfetti, *La promozione della responsabilità sociale di impresa nel quadro dell'Unione (79-108)*, A. Latino, *La responsabilità sociale di impresa quale strumento di tutela dei diritti dei lavoratori nel quadro dell'Unione* (pp. 173-196); B. Raganelli, I. Mauro, *Anticorruption Measures in Public Procurement: Issues and Challenges*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 2, 329 e ss.

Dal 2011³¹, inoltre, la responsabilità sociale d'impresa è stabilmente associata a questioni: *sociali* (diritti umani, lavoro e occupazione, formazione, discriminazioni, parità di genere, salute e benessere dei lavoratori); *ambientali* (biodiversità, cambiamenti climatici, efficace utilizzo delle risorse, ciclo di vita dei prodotti, prevenzione dell'inquinamento, certificazioni, etichettature, marchi); *etiche* (contrasto della corruzione, codici etici); *consumeristiche* (pratiche commerciali scorrette, doveri di informazione, *privacy*).

La responsabilità sociale d'impresa è stata intesa inizialmente come "integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate"³², definizione che sottolinea l'approccio volontaristico al tema. In questi termini, l'essere socialmente responsabili è rappresentativo della decisione di imprese ed organizzazioni di investire nel capitale umano, nell'ambiente, nelle relazioni contrattuali (con fornitori e consumatori) qualcosa in più rispetto a quanto richiesto dalla legislazione³³. Nel tempo il significato è mutato facendo riferimento "alla responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società"³⁴; in questo modo l'accento viene posto sull'elemento della responsabilità, il che dovrebbe

³¹ Si veda part. la Comunicazione, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, cit., pt. 1.1. e 3.1., elaborata su impulso del Consiglio e del Parlamento europeo, che ridefinisce gli interventi dell'Unione su questo tema.

³² Libro verde del 2001, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, cit., pt. 20-22. L'adesione delle imprese, richiede, dal punto di vista formale, la condivisione di principi e orientamenti riconosciuti a livello internazionale con riferimento, ad esempio, alle *Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile* (2018) disponibili all'indirizzo web <https://mneguidelines.oecd.org/Guida-dell-ocse-sul-dovere-di-diligenza-per-la-condotta-d-impresa-responsabile.pdf>, ai principi del *Global Compact* delle Nazioni Unite, alla certificazione ISO 260000, alla citata *Dichiarazione tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali* e la politica sociale, ai *Principi guida su imprese e diritti umani* delle Nazioni Unite.

³³ La richiesta di un *quid pluris* rispetto ai minimi di legge si giustificherebbe anche sulla base di considerazioni economiche: l'applicazione delle pratiche di CSR, infatti, "favorirebbe un incremento della competitività delle imprese e agevolerebbe la produttività dei lavoratori", lo ricorda G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese. Strumenti attuativi e rimedi*, cit., 21. Sul tema, in questo volume, si veda anche il contributo di M. Cecchini e G. Lombardo.

³⁴ Si veda la Comunicazione, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, cit., pt. 3.1.

facilitare (ma il cambiamento è tuttora in atto) il riconoscimento di conseguenze giuridiche in caso di violazione degli strumenti / regole di responsabilità sociale che le organizzazioni hanno adottato³⁵.

Alle autorità pubbliche si chiede di assumere un “ruolo di sostegno” alla diffusione delle pratiche di responsabilità sociale delle imprese³⁶, tramite l’adozione di misure incentivanti e forme di “regolamentazione complementare”.

Ne sono un esempio l’obbligo di comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario, riguardanti profili ambientali, del personale, del rispetto dei diritti umani, del contrasto alla corruzione attiva e passiva. Il legislatore europeo ne fa oggetto di regole armonizzate con la direttiva 2014/95/UE, che ha come destinatari alcune tipologie di imprese. La portata precettiva e l’impatto di queste regole, tuttavia, è ancora limitato³⁷.

³⁵ Il tema è indagato, tra gli altri, da G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese. Strumenti attuativi e rimedi*, cit., 25 e ss., approfondendo la possibilità di attribuire conseguenze giuridiche a fronte della violazione di regole volontariamente adottate dalle imprese. Nella letteratura giuridica si è posta anche la questione se la responsabilità sociale delle imprese rappresenti regola etica o regola di diritto, facendo dipendere da tale qualificazione la loro rilevanza giuridica.

³⁶ Si veda part. la Comunicazione, *Strategia rinnovata dell’UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, cit, pt. 3.4.

³⁷ L’approccio precettivo / regolamentare proposto dalla direttiva si rivela, invero, piuttosto limitato: (i) vuoi per l’assenza di una esplicita previsione del regime rimediabile, che viene demandato agli Stati membri; (ii) vuoi per le caratteristiche delle imprese e degli enti di interesse pubblico destinatari (banche, compagnie di assicurazione e riassicurazione, società i cui valori immobiliari siano negoziati in mercati regolamentati italiani ed europei), che durante l’esercizio finanziario abbiano avuto in media un numero di dipendenti superiori a 500 e che alla data di chiusura del bilancio abbiano superato determinate soglie relative allo stato patrimoniale (venti milioni di euro) o al totale dei ricavi (quaranta milioni di euro). Così G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese. Strumenti attuativi e rimedi*, cit., 115 e ss., secondo il quale “il restringimento dell’ambito applicativo da un punto di vista soggettivo fa sì che le previsioni obbligatorie (...) abbiano portata precettiva che potremmo definire eccezionale”.

Un altro esempio riguarda il settore dei contratti pubblici (appalti e concessioni). L'evoluzione delle regole europee nel periodo 2000-2014³⁸ ha introdotto la possibilità per le amministrazioni di stabilire requisiti di partecipazione, criteri di aggiudicazione, punteggi premiali, contenuti e condizioni di esecuzione dei contratti tali da garantire elevati standard sociali, occupazionali e ambientali. Alle amministrazioni, inoltre, viene riconosciuta la possibilità di richiedere alle imprese di dotarsi di sistemi per prevenire la commissione di comportamenti corruttivi, ad esempio codici di condotta, programmi di formazione, meccanismi di disciplina interna ovvero imponendo ai partecipanti alle procedure di aggiudicazione la sottoscrizione di patti di integrità³⁹.

Così facendo, il legislatore dell'Unione incorpora espressamente tra le ragioni di pubblico interesse sottese alla stipulazione dei contratti pubblici anche il contrasto alla corruzione. L'intento è quello di valersi della leva economica degli appalti pubblici per orientare i sistemi di contrattazione pubblica degli Stati alla realizzazione di obiettivi di inclusione sociale, innovazione, crescita economica, tutela ambientale, promozione della responsabilità sociale delle imprese, formula che viene qualificata come "uso strategico dei contratti pubblici" o "appalti strategici".

³⁸ Tale aspetto costituisce, ad esempio, uno dei tratti caratterizzanti la riforma europea del *public procurement* attuata nel 2014 dalle direttive 2014/23/UE *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, 2014/24/UE *sugli appalti pubblici*, 2014/25/UE *sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali* pubblicate nella *GUUE* L 94 del 28 marzo 2014. Le regole europee orientano l'attività negoziale al conseguimento di obiettivi riguardanti l'innovazione, l'inclusione sociale, la crescita economica, la tutela ambientale, la lotta alla corruzione. Una visione esplicita nei considerando iniziali delle direttive: "gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020 (...) in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici (...) e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale" (considerando 2, dir. 2014/24/UE); sul tema si veda anche la Comunicazione della Commissione, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, COM(2017) 572 del 3 ottobre 2017, con note di M. Cozzio, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 1, 53-62.

³⁹ Aspetto segnalato, tra gli altri, da S. Torricelli, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla "corruzione"*, cit., 965, il quale si interroga anche su quanto le amministrazioni possano in tal modo "ingerirsi in questioni organizzative interne all'azienda". Sul tema dei patti di integrità si rinvia in questo volume al contributo di G. Colombo e C. Putaturo.

Questa visione dell'uso strumentale della contrattazione pubblica costituisce l'approdo di un'evoluzione durata oltre 15 anni alla quale hanno concorso tutti i formanti del diritto europeo (dottrinale, politico, legislativo, giurisprudenziale, economico e sociale)⁴⁰.

Lo stesso approccio caratterizza le recenti iniziative dell'Unione sull'apertura del mercato degli appalti pubblici a imprese e beni provenienti da Stati *extra* UE. L'obiettivo è quello di garantire condizioni di parità e reciprocità, nonché il rispetto di *standard* equivalenti in materia di sicurezza, lavoro, ambiente e lotta alla corruzione tra le imprese dell'Unione e quelle dei Paesi terzi. Imprese e beni di questi Paesi, infatti, non sempre sono vincolati da *standard* identici o equivalenti a quelli stabiliti per gli operatori europei, né sono soggetti a norme sugli aiuti di Stato rigorose al pari di quelle europee, il che può determinare condi-

⁴⁰ Sul tema si veda lo studio di W. Kahlenborn, J. Frijdal, C. Moser, M. Essig, *Strategic use of public procurement in Europe. Final report to the European Commission*, Berlin, Adelphi, 2011; PricewaterhouseCoopers, *Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies. Final report*, Lussemburgo, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, 2015. In letteratura, tra gli altri, M. Rolfstam, *Public Procurement And Innovation. The Role of Institutions*, Edward Elgar Publishing Ltd., UK, 2013; C. Risvig Hansen, C. Tværnø, S. Ølykke (eds.), *EU Public Procurement. Modernisation, Growth and Innovation. Discussions on the 2011 Proposals for Public Procurement Directives*, Djøf Publishing, 2012; T. Medina Arnaiz, *Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea*, in J.M. Gimeno Feliu (dir.), *Observatorio de contratos públicos 2010*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 43-105; J.M. Gimeno Feliu, *La ley de Contratos de Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2019, 97 e ss.; C. Bovis, *Regulatory Trends in Public Procurement at the EU Level*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2012, 4, 221-227; Id. (edited by), *Research Handbook on EU Public Procurement Law*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, 2016, part. 215 - 324; S. Arrowsmith, *Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical review*, in S. Arrowsmith, S. Kunzlik (eds.), *Social and Environmental policies in EC Procurement Law: New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, 2009, p. 147-248; Id., *Horizontal Policies in Public Procurement: A Taxonomi*, in *Journal of Public Procurement*, 2, 2010, 149-186; R. Caranta, M. Trybus (eds), *The Law of Green and Social procurement in Europe*, Djøf Publishing, 2012; F. Lichere, R. Caranta, S. Treumer (eds), *Modernising Public Procurement: the new Directives*, Djøf Publishing, 2014; H. Caroli Casavola, *Le nuove direttive sugli appalti pubblici e le concessioni. Le regole e gli obiettivi strategici per le politiche Ue 2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 12, 1135-1140; F. Novello, *Il green public procurement nelle regole, nelle politiche e nelle prassi dell'Unione europea e degli Stati membri*, in *Riv. Trim. App.*, 2017, 4, 1097 e ss.; A. Farì, *L'uso strategico dei contratti pubblici*, in M. Cafagno, F. Mangano (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, cit., 441-466; É. Muller (sous la dir.), *La commande publique : un levier pour l'action publique ?*, Parigi, Dalloz, 2018.

zioni di svantaggio e squilibri concorrenziali ⁴¹. Al contempo, l'applicazione di *standard* equivalenti a quelli europei a imprese e beni provenienti da Paesi terzi può condizionare il comportamento nel mercato, favorendo un più diffuso riconoscimento di obiettivi (condivisi a livello internazionale) in tema di sostenibilità, tutela dei valori sociali e ambientali nelle catene di approvvigionamento globali.

Tutte le iniziative richiamate (*Global compact, Agenda 2030, responsabilità sociale d'impresa, uso strategico degli appalti pubblici*) si fondano sull'aspettativa che Stati e imprese attuino strategie condivise per prevenire, gestire, mitigare gli impatti negativi sulla società e sull'ambiente, anche nelle loro catene di approvvigionamento. Tale convincimento riflette il ruolo che l'etica, le motivazioni collegate all'etica, il risultato imprenditoriale collegato al perseguimento di valori etici, assumono progressivamente nello spazio globale delle relazioni economiche⁴².

⁴¹ Si veda la Comunicazione *Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE*, COM(2019) 5494, del 24 luglio 2019, pubblicata nella GUUE C 271 del 13 agosto 2019. Tra gli obiettivi della Commissione v'è quello di promuovere il principio secondo il quale l'impostazione delle procedure competitive di aggiudicazione degli appalti pubblici di matrice europea prendono in considerazione non solo l'elemento del prezzo ma anche elevati standard del lavoro, dell'ambiente, della sicurezza, del contrasto della corruzione non derogabili per le imprese e i beni provenienti da Stati terzi. Sul tema si veda anche la Comunicazione, *UE-Cina. Una prospettiva strategica*, JOIN(2019) 5, del 12 marzo 2019, diretta, tra l'altro, a definire "relazioni più equilibrate e reciproche in materia di commercio e investimenti" con riferimento anche agli appalti pubblici (pt. IV e V).

⁴² Non solo gli studi giuridici aprono il diritto alla dimensione morale e alla sfera dei valori etici (Rawls, Sen, Dworkin, Rodotà, Conte) ma anche gli economisti (Simon) per i quali è "ormai diffusa la convinzione che non tutti i comportamenti umani siano riconducibili a scelte razionali e non tutte le motivazioni di tali comportamenti siano ispirate da incentivi monetari" (Frey). Gli Autori riconoscono come l'etica stia conquistando spazi sempre più ampi, rappresentando una delle motivazioni più idonee e plausibili "per proporre codici di valori, prassi e regole che non scaturiscano solo dalla logica dei rapporti di forza o dei compromessi di potere" (p. 17); sul punto viene rilevato che sono sempre più numerose le imprese che dichiarano di ispirare le loro condotte a standard di comportamento etico-sociale, che operano in ambiti di mercato definito "equo e solidale", che rinviano a marchi e certificazioni il rispetto delle condizioni di lavoro e dei lavoratori (p. 19). Si veda anche G. Conte, *L'impresa responsabile*, cit., 7 e ss., che riconduce l'emersione dell'etica anche alle difficoltà della politica e all'inadeguatezza del diritto nel coordinare e regolamentare i processi sociali ed economici nella sfera economica globalizzata; in precedenza Id., *Codici etici e attività d'impresa nel nuovo spazio globale di mercato*, in *Contratto e impresa*, 2006, 1, 115 e ss.

Ne derivano regole e prassi che, come rilevato, impegnano tutto lo spettro delle soluzioni giuridiche - dalle forme di *soft law* alle fonti di diritto rigide - articolate su più livelli di gerarchia delle fonti, comunque in grado di concorrere significativamente al rafforzamento di valori quali sostenibilità, inclusione sociale, tutele del lavoro, contrasto della corruzione.⁴³

4. La complessità dei fenomeni corruttivi è anche alla base delle difficoltà che si incontrano nella predisposizione di metodi scientificamente attendibili e condivisi per la loro misurazione. Come ci viene ricordato: *“the ability to measure changes in corruption over time and across countries, in a valid and reliable manner, remains a contested issue. This is despite the proliferation of indicators purporting to do just that”*⁴⁴. Del resto, è altrettanto indiscusso che *“the role of corruption, the abuse of public office for private gain, in limiting human development is now well established”*. La costruzione di modelli di misurazione attendibili costituisce quindi una sfida importantissima, potendo contribuire all’elaborazione di politiche e strumenti di prevenzione e di contrasto efficaci⁴⁵.

⁴³ Con riferimento alla capacità dei modelli contrattuali e delle forme di autoregolamentazione delle imprese di orientare l’attività al perseguimento di dette finalità si veda M. Cafaggi, *Regulation through contracts: Supply-chain contracting and sustainability standards*, in *European Review of Contract Law*, 2016, 3, 1-40; anche M. Cafaggi, *La complementarità tra responsabilità sociale e responsabilità giuridica d’impresa*, in L. Sacconi (a cura di), *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d’impresa*, Roma, Bancaria editrice, 2005, 225 e ss.; G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese...*, cit., 99; sul tema anche A. Beckers, *Regulating Corporate Regulators through Contract Law? The Case of Corporate Social Responsibility Codes of Conduct*, Fiesole, European University Institute, MWP 2016/12. Si segnala, inoltre, che dal 2016, è stato adottato lo standard internazionale ISO 37001 (*“Anti-bribery management systems”*) per la prevenzione della corruzione all’interno delle organizzazioni pubbliche e private. Lo standard può essere applicato anche nell’ambito dei modelli ISO 9001 (*“Quality management systems”*) che stabiliscono i requisiti per i sistemi di gestione della qualità di imprese e organizzazioni. Si veda N. Parisi, F. Clementucci, *Assessment Of The Effectiveness Of Anti-Corruption Measures For The Public Sector And For Private Entities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, 1, 281 e ss.

⁴⁴ In questi termini A. Hamilton, C. Hammers, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, gennaio 2018; il testo fa parte dei *Policy Research Working Papers* pubblicati dalla Banca Mondiale ed è disponibile sul sito web <http://econ.worldbank.org>.

⁴⁵ Sul tema si veda G. Corrado, L. Paganetto, *L’analisi economica della corruzione nel Sistema istituzionale*, in M. D’Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, cit., 96. Tra l’altro, a ben guardare, riuscire a determinare con una certa attendibilità le di-

Non mancano a livello internazionale indicatori che offrono la ‘propria rappresentazione’ della corruzione. Tra i più conosciuti e autorevoli ricordiamo: il *Corruption Perceptions Index* (CPI), il *Global Corruption Barometer* (GCB) e il *Bribe Payers Index* (BPI) predisposti dall’organizzazione non governativa Transparency International; i *Worldwide Governance Indicators* (WGI) elaborati dalla Banca Mondiale, composti di sei indicatori tra i quali il *Control of Corruption* (CC) e la *Government Effectiveness* (GE); lo *United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, compilato dalla Divisione *Crime Prevention and Criminal Justice* delle Nazioni Unite⁴⁶.

In via generale, tali indicatori possono suddividersi in due tipologie.

Vi sono quelli i cui risultati si basano sulla percezione della corruzione misurata mediante interviste rivolte a specifiche categorie (imprenditori, analisti politici, economici, finanziari, singoli cittadini). Essi riguardano i cd. indicatori soggettivi di percezione indiretta, tra i quali rientrano i citati CPI, GCB, BPI, WGI.

Una seconda tipologia di indicatori è quella basata sull’esperienza diretta della corruzione e non sulla semplice percezione. Si tratta dei cd. indicatori soggettivi di percezione diretta, elaborati facendo riferimento, ad esempio, al numero delle denunce per reati di corruzione per i quali è stata avviata un’indagine penale, ovvero al differenziale tra la previsione e i costi effettivi riguardanti opere e forniture.

mensioni del fenomeno “vuol dire disporre di una mappa dettagliata degli sprechi e delle inefficienze della pubblica amministrazione e ciò, in un’ottica di *spending review*, implica la possibilità di conseguire risparmi di spesa senza intaccare il livello delle prestazioni offerte o la qualità dei servizi”, R. Cantone, *Prefazione*, in G. Tartaglia Polcini, *La corruzione tra realtà e rappresentazione, ovvero: come si può alterare la reputazione di un paese*, Bologna, Minerva Edizioni, 2018, 19.

⁴⁶ Sul tema va osservato che il noto rapporto *Doing Business* predisposto dalla Banca Mondiale con l’obiettivo di misurare i costi “del fare impresa” in oltre 190 Stati non tiene conto dell’incidenza della corruzione; solo recentemente (2019) il gruppo di lavoro del *Doing Business* sta sviluppando un nuovo set di indicatori “that benchmarks the efficiency, quality, transparency, accountability and integrity of public procurement systems around the world”, si veda World Bank Group, *Doing Business 2019. Training for Reform*, 2019, 32, disponibile sul sito web www.doingbusiness.org.

Entrambe le tipologie mostrano punti di forza e di criticità.

Per gli indicatori del primo tipo, ad esempio, è diffusa la critica che essi tendono a sovrastimare il fenomeno a causa di fattori di contesto quali, ad esempio, la pressione dei media nonché le diverse sensibilità espresse dalle categorie / individui intervistati, per cui sarebbe forte il rischio di inattendibilità dei risultati o comunque di una rappresentazione, attraverso il dato percepito, distante dalla realtà⁴⁷.

Numerosi studi, tuttavia, hanno dimostrato una forte correlazione tra i risultati espressi da questi indicatori con quelli basati su esperienze reali di corruzione⁴⁸.

Anche per gli indicatori del secondo tipo vengono ravvisati punti di forza e di debolezza. Si tratta di indicatori fondati su dati oggettivi, dettagliati e disaggregati, solitamente circoscritti a specifici contesti territoriali, tipologie di attività, settori di indagine. Proprio tale circostanza, per altro, li rende poco adatti alla comparazione tra differenti realtà sovratatali; i dati utilizzati, infatti, fanno riferimento a casi di studio nazionali o molto dettagliati.

⁴⁷ Si vedano ad esempio le osservazioni di S. Cassese, *Le strategie anti-corruzione da ripensare*, in *Corriere della Sera*, 13 dicembre 2017, fortemente critiche verso queste metodologie di misurazione; sul tema si segnala posizione espressa da *Transparency International Italia* che evidenzia l'autorevolezza degli indicatori utilizzato nell'ambito del CPI (testo disponibile <https://www.transparency.it/risposta-cassese-indici-misurazione-corruzione/>).

⁴⁸ Sul tema, recentemente, A. Hamilton, C. Hammers, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, cit., 27, che evidenziano soprattutto l'affidabilità degli indicatori soggettivi di tipo composito. Più cauti G. Corrado, L. Paganetto, *L'analisi economica della corruzione nel Sistema istituzionale*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, cit., 85, per i quali dal confronto tra le statistiche ufficiali italiane e il livello di percezione della corruzione del Paese emerge una "sostanziale scarsità di dati e l'impossibilità di comparazioni internazionali robuste relative al fenomeno della corruzione". In particolare, nel caso dell'Italia, proseguono gli Autori, "al bassissimo livello del tasso di condanne per reati di corruzione si contrappone un elevato livello di percezione (...) il che suggerisce un elevato valore della cifra nera della corruzione che non viene colta dalle statistiche ufficiali". Sul tema si veda anche M. Cozzio, *Politica, Sanità e Corruzione*, *estremi di un rapporto a geometria variabile*, in G. Benacchio, M. Cozzio (a cura di), *Strumenti e buone pratiche per contrastare la corruzione nel settore sanitario*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2016, 3-22, disponibile on line <http://hdl.handle.net/11572/153977>.

Anche la loro interpretazione, inoltre, può essere fonte di equivoci. Si consideri, ad esempio, il dato relativo all'incremento delle denunce per reati di corruzione: esso potrebbe significare l'intensificazione del fenomeno ovvero la maggiore propensione a denunciare comportamenti illegali, ovvero la combinazione delle due cose. Tali tipologie di misurazione, infine, dovrebbero tener conto (del che non v'è evidenza) delle diverse caratteristiche istituzionali e processual-penalistiche presenti nei sistemi oggetto di confronto.

Quanto detto riassume alcune delle ragioni per le quali la capacità degli indicatori della corruzione rimane "questione dibattuta". Vero è che dall'applicazione degli indicatori derivano conseguenze pratiche. Le misurazioni, infatti, con i rispettivi *rating* e *ranking* offrono una fotografia diretta ed estremamente efficace della realtà⁴⁹, che può riflettersi sulla reputazione di un Paese/sistema a livello internazionale. A bassi livelli di reputazione corrispondono danni di immagine e minore affidabilità, che penalizzano il giudizio complessivo da parte degli investitori internazionali, rendendo quel Paese/sistema meno attrattivo e competitivo rispetto ad altri. Di qui l'importanza di maneggiare con estrema cautela qualsiasi elaborazione.

Non può sottacersi, per altro, che la diffusione di questi indicatori ha svolto un importante ruolo di sensibilizzazione dell'opinione pubblica nei confronti della corruzione, facendo crescere il livello di attenzione delle istituzioni e ponendo il tema dell'anticorruzione al centro del dibattito internazionale.

Nuovi sviluppi, inoltre, sono attesi dall'evoluzione delle tecniche di misurazione della corruzione, la cui frontiera è rappresentata da sistemi in grado di incrociare i risultati ottenuti dagli indicatori sia di percezione che di esperienza diretta, con anche quelli riguardanti tematiche non di-

⁴⁹ In generale i sistemi di misurazione e i relativi *rating* rappresentano un modo estremamente efficace per illustrare i risultati di un'attività comparativa tra entità differenti sulla base di parametri e/o indicatori predefiniti; sul tema si veda A. Gambaro, *Misurare il diritto*, in L. Antonioli, G. Benacchio, R. Toniatti (a cura di), *Le nuove frontiere della comparazione*, atti del I Convegno Nazionale della SIRD a Milano, 5-6-7 maggio 2011, Trento, Dipartimento di Scienze Giuridiche, 2012, 3 -18; S. Cassese, L. Casini, *Public Regulation of Global Indicators*, in Davis K., Fisher A., Kingsbury B., Merry S.E. (eds.), *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, Oxford University Press, 2012.

rettamente correlate alla corruzione⁵⁰. Queste soluzioni, in un futuro ormai prossimo, potranno essere integrate anche dalle conoscenze che si stanno formando nell'ambito del *data mining* e della cd. 'intelligenza artificiale', in un contesto caratterizzato da crescente disponibilità di dati, potenza computazionale e capacità di elaborazione.

⁵⁰ Così A. Hamilton, C. Hammers, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, cit., 27; anche G. Corrado, L. Paganetto, *L'analisi economica della corruzione nel Sistema istituzionale*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, cit., 85 e 96.

L'ANTICORRUZIONE NELLA DIMENSIONE STORICO-POLITICA

Paolo Carta

SOMMARIO: 1. Corruzione e anticorruzione nella dimensione storico-politica. - 2. Un esempio di antico regime: corruzione e anticorruzione nel Rinascimento. - 3. Trapianto di modelli e necessità di percorsi: il caso danese nella prospettiva storica di lungo periodo.

1. Corruzione e anticorruzione nella dimensione storico-politica.

Gli ultimi 25 anni sono stati senza dubbio i più importanti nella storia globale dell'anticorruzione. La nascita di *Transparency International* e gli effetti che la sua azione ha prodotto, hanno segnato il passo rispetto all'epoca precedente. Di recente Fritz Heimann, uno dei co-fondatori della ONG, è ritornato a discutere della sua genesi, ponendola in relazione con la sempre più crescente preoccupazione intorno alla corruzione che caratterizza il nostro presente. Tuttavia, la sua ricostruzione, presentata insieme a Mark Pieth, pone alcune domande, la cui risposta potrebbe scoraggiare dal considerare questi ultimi anni come fondamentali nella storia della lotta alla corruzione.

Come è possibile, si chiede, che tutto questo attivismo si sia manifestato in modo così urgente dopo così tanti secoli di fatalismo o addirittura di accettazione passiva della corruzione, considerata come un'alternativa alla forza bruta? Che cosa ha portato questo problema al centro delle agende politiche internazionali? L'*appeal* suscitato a livello globale dal discorso sull'anticorruzione sta davvero producendo gli effetti sperati? Non potrebbe essere che alcuni politici lo stiano semplicemente utilizzando come slogan, senza alcun desiderio di mutare lo *status quo*?

Pensare a quel che si è fatto e che si fa, è essenziale per rilanciare nuove azioni, anche perché mai come nel caso della lotta alla corruzione, i risultati si riducono spesso a successi di breve periodo¹.

¹ F. Heimann, M. Pieth, *Confronting Corruption*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 9-14.

Questo dato ha incoraggiato forti opposizioni contro i programmi di anticorruzione, giudicati inefficaci in un contesto internazionale nel quale la corruzione parrebbe ormai essersi radicata. Nonostante ciò, ricordano Heimann e Pieth, non c'è scelta: «*In our view, the need for further action is compelling. Corruption undermines democratic institutions and the rule of law. It impairs government regulations, such as environmental protection and human rights. It obstructs international development programs and distorts competition for business and investment*»². Per queste ragioni, più che per i risultati immediati è necessaria una resistenza continua al fenomeno corruttivo. Del resto, fare il contrario sarebbe ora del tutto irresponsabile.

Che la corruzione sia «*a continuing problem, because politicians need money to stay in power and the wealthy want political influence*», come sottolinea Heimann, è se si vuole niente più che un dato storico.

In tal senso, dunque, riflettere sulla corruzione e sull'anticorruzione partendo da una prospettiva storico-politica, significa fare i conti con una costante, presente in ogni epoca. Di qui l'emergere di assiomi e luoghi comuni secondo i quali "la corruzione è sempre esistita ed è stata un problema fin dagli inizi della storia umana"³. Tali cliché non aiutano a comprendere fino in fondo le dinamiche evolutive del fenomeno, i suoi mimetismi, le sue capacità di adattarsi e di rispondere alle sollecitazioni più diverse. E, si aggiunga, spesso servono unicamente per ridurre la portata dei processi anticorrittivi.

In un numero recente di *Current Anthropology*, intitolato *Rethinking the Anthropology of Corruption*, antropologi e scienziati si sono confrontati sulla relazione tra corruzione e anticorruzione a livello globale. Quel che emerge dall'interessante dibattito è che pur possedendo una definizione del termine, che ad esempio ritroviamo nei trattati internazionali, da un punto di vista sostanziale è difficile precisare chiaramente che cosa sia la corruzione nei diversi contesti culturali⁴.

² *Ibid.*, p. 14.

³ Si veda ad esempio L. Holmes, *Corruption. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 1.

⁴ S. Muir-A. Gupta, *Rethinking the Anthropology of Corruption: An Introduction*, in *Current Anthropology*, 2018, 59, pp. 4-15.

È tuttavia innegabile che esista una percezione comune della corruzione a livello globale.

Che la misurazione della percezione della corruzione sia stata spesso criticata, conta poco rispetto a quel che è stato il ruolo prodotto da quel dato sulla discussione intorno al problema. Il semplice fatto che esista una percezione condivisa dell'esistenza di un fenomeno corruttivo ha per così dire un valore performativo, capace perfino di dar vita a nuove istituzioni umane e durature.

Il termine, inteso genericamente come crisi di una morale condivisa, capace di minare le fondamenta istituzionali di una comunità politica, è stato spesso usato per interpretare la genesi di fratture e discontinuità storiche⁵.

La corruzione è stata posta al centro delle indagini di lungo periodo, anche perché, per sua natura il fenomeno corruttivo deve necessariamente apparire nella sfera pubblica, provocando quell'inopportuno stupore, che di solito ne accompagna ogni sua manifestazione. La sua luce abbagliante ha per così dire finito per porre in secondo piano quell'altra storia, altrettanto luminosa ma meno appariscente dell'anticorruzione. È vero che gli ultimi 25 anni l'hanno portata alla ribalta, ma non si può certo dire che la sua incidenza nella storia politica di lungo periodo non sia stata determinante.

Se la corruzione è un fenomeno che appartiene alla storia umana, infatti, non appare fuori luogo pensare all'intera evoluzione del pensiero politico come nient'altro che una lunga successione dei tentativi elaborati al fine di stabilire forme di governo capaci di resistere, quanto più possibile, alla loro inevitabile corruzione.

Che ciò non sia ancora apparso in modo chiaro, lo si deve semplicemente al fatto che la storia dell'anticorruzione è stata per lungo tempo considerata solo come una controparte, meno avvincente, della storia della corruzione. Vista l'utilità di quest'ultima per chiarire i momenti di di-

⁵ Un bell'esempio di un'indagine di questo tipo è contenuto nel primo capitolo del terzo libro dei *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* di Niccolò Machiavelli, per il quale rinvio a P. Carta, *Discorrere cose nuove e insolite. I 'Discorsi' di Machiavelli e le 'Considerazioni' di Guicciardini*, in Niccolò Machiavelli, *Tutte le opere*, Milano, Bompiani, 2018, pp. 271-303.

scontinuità nel lungo periodo, il processo anticorrittivo è apparso come il prodotto di un ideale, che poco o niente ha potuto dinanzi alla fragilità delle istituzioni umane. Il mito del realismo politico ha agito anche nel contesto storiografico.

Fortunatamente, grazie agli effetti prodotti da *Transparency International*, le cose hanno iniziato a mutare anche tra gli storici. Da tempo, appare ormai chiaro come non solo esista una lunghissima storia dell'anticorruzione, ma anche che, per certi versi, l'intera nostra storia politica e istituzionale possa essere letta come una lunga storia di prevenzione e reazione contro la corruzione.

Ciò è particolarmente evidente nei teorici della prima età moderna, impegnati a delineare i contorni della novità dello Stato. Non è un caso che proprio i loro scritti, penso in particolare ad alcune pagine machiaveliane, siano oggi costantemente rievocate proprio da teorici e attivisti impegnati nella lotta alla corruzione⁶.

2. Un esempio di antico regime: corruzione e anticorruzione nel Rinascimento

Nell'Italia di antico regime, la questione è infatti al centro degli sforzi dei maggiori scrittori politici che ripensavano all'architettura istituzionale repubblicana, individuando quanti più antidoti possibili al fine di espungere dal pubblico le ingerenze e i tentativi di dominazione del privato. Spinte tutt'altro che idealistiche, se si pensa che anche i giuristi del '300, pienamente calati nella realtà del tempo, pensavano che non fosse immaginabile un governante totalmente immune dal perseguire anche un interesse privato nella sua veste pubblica: se esistesse, sarebbe infatti più divino che umano!

⁶ Penso ai recenti tentativi di riproporre i modelli 'tribunizi' elaborati da Machiavelli per limitare e controllare l'eccessivo potere e la *hybris* dei cittadini più ricchi nella sfera pubblica. Si veda ad esempio J. P. McCormick, *Machiavellian Moment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

Nonostante i suoi inevitabili fallimenti, la lotta alla corruzione, intesa nella sua duplice accezione, individuale e istituzionale, così come delineata da Dennis Thompson, divenne un tratto caratteristico del buon governo⁷.

Ciò si manifestò, ad esempio, in modo del tutto nuovo e nitido, proprio attraverso gli scritti di quei teorici politici, che difendevano il modello repubblicano in un contesto come quello fiorentino interamente dominato dai Medici.

Per quanto splendente la Firenze del Rinascimento restava infatti un perfetto esempio di una comunità politica interamente corrotta, nella quale, alcuni suoi membri, banchieri, avevano oltrepassato così tanto il grado di «privati cittadini», da reggere la repubblica secondo la propria volontà, stando alle parole di Guicciardini⁸.

Firenze, scrivevano i Fiorentini di primo '500, sotto il dominio mediceo, poteva essere considerata solo "formalmente" una repubblica, poiché i magistrati che occupavano le cariche pubbliche obbedivano di fatto al volere di un privato cittadino, da cui dipendevano economicamente. Non è un caso che a Firenze non si considerò mai questo periodo come parte della storia repubblicana della città, ma si preferì piuttosto archiviare sotto la voce della tirannide o sotto quella più edulcorata del principato.

⁷ Tra i diversi suoi scritti, si veda ad esempio D. F. Thompson, *Two Concepts of Corruption*, Edmond J. Safra, Harvard University, Working Papers, n. 16 (August 1, 2013), consultabile sul sito SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2304419>, p. 3: «*To combat institutional corruption, we need to distinguish it clearly from individual corruption. Individual corruption occurs when an institution or its officials receive a benefit that does not serve the institution and provides a service through relationships external to the institution under conditions that reveal a quid pro quo motive. Institutional corruption occurs when an institution or its officials receive a benefit that is directly useful to performing an institutional purpose, and systematically provides a service to the benefactor under conditions that tend to undermine procedures that support the primary purposes of the institution*». Si vedano accanto a Thompson i saggi di Emanuela Ceva, tra i quali in particolare, *Il male politico della corruzione*, in *Ragion pratica*, 2018, 1, pp. 232-252.

⁸ È un'espressione utilizzata da Francesco Guicciardini nell'incipit della *Storia d'Italia*, per la quale mi permetto di rinviare al mio «*Francesco Guicciardini, quello che scrisse questa istoria, dottore di legge*», in *La Storia d'Italia di Guicciardini e la sua fortuna*, a c. di C. Berra e A.M. Cabrini, Milano, Monduzzi, 2012, pp. 47-66.

Personalità come Savonarola, Machiavelli e Guicciardini dedicarono ogni loro sforzo, concreto e teorico, per istituire una repubblica bene ordinata, che evitasse la riproposizione di un modello istituzionale perverso, come quello realizzato dai Medici⁹.

C'è un lungo passaggio del *Dialogo del reggimento di Firenze* di Francesco Guicciardini, in cui egli descrive il modo in cui la corruzione si era diffusa durante il governo mediceo, finendo per minare le stesse finalità per cui le istituzioni repubblicane erano state create, e che val la pena di essere riportato per intero¹⁰:

«Io credo che nel governo di una città simile alla nostra si abbino a considerare principalmente tre cose: come si amministri equalmente la giustizia, come convenientemente si distribuischino gli onori ed utili pubblici, come bene si governino le cose di fuora, cioè quelle che appartengono alla conservazione ed augumento del dominio.

Quanto alla giustizia, io non voglio già dare carico a' Medici di essere stati molto appetitosi nella civile, perché in verità, dove non è stato qualche interesse che gli abbia stretti assai, sono proceduti con rispetto; pure non si può negare che qualche volta non l'abbino maculata con raccomandare gli amici a' magistrati o a' giudici, e quello che loro non hanno fatto, hanno spesso fatto senza saputa sua e' suoi ministri o chi era grande con loro, le raccomandazioni de' quali per avere el caldo dello stato potevano assai.

Ed ancora che fussino fatte senza consenso loro, questo non si ha a considerare, perché basta che procedendo dalla loro grandezza, sono de' difetti che produce la autorità de' tiranni, le volontà de' quali sono avute in tanto rispetto, che eziandio tacendo loro, gli uomini cercano di indovinarle, né si pensa di soddisfare solo a chi è capo dello stato, ma ancora a tutti quegli che si crede che vi abbino drento parte o favore.

⁹ Su questi aspetti mi limito a rinviare al classico di J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

¹⁰ Francesco Guicciardini, *Dialogo del reggimento di Firenze*, a c. di G. M. Anselmi e C. Vartotti, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, pp. 49-52.

E che effetto crediamo noi che facessi la diligenza che usò massime Lorenzo negli squittini della mercatantia? Non solo era a proposito, quando lui pure avessi voluto aiutare qualche amico; ma empiendo le borse di uomini dipendenti da sé, essi medesimi nelle liti l'uno de l'altro si riconoscevano, in modo che senza altro aiuto dello stato, le cause di chi era del cerchio, andavano con grandissimo vantaggio dagli altri.

Né questo poteva dispiacere a Lorenzo, perché bisognava che avessi caro che le condizioni degli amici suoi fussino cognosciute da ognuno tanto migliori che quelle degli altri, che ciascuno avessi a desiderare di esser capitato per suo amico; e credo che per la medesima ragione di potere favorire copertamente le cose degli amici, tenessi sempre alla mercatantia uno cancelliere fatto a mano, il che faceva ancora in tutte le Arti ed uffici.

E perché credete voi che e' giudici de' sei e de' ricorsi, che solevano a tempo de' passati nostri essere in tanta riputazione in tutte le parti del mondo, non abbino ora più credito? Non può essere proceduto da altro che dal sospetto del favore; ché già oggi e' nostri cittadini non intendono manco della mercatantia che faccessino gli antichi, né credo che gli uomini della età nostra sieno di sua natura più corruttibili che fussino a quelli tempi.

Ma che potren noi dire della giustizia criminale, dove senza comparazione si procedeva a gratificare con la mano più larga? Io non negherò che Lorenzo in verità desiderava ordinariamente che la città ed el paese stessi quieto e che nessuno fussi oppresso e che si osservassino le legge e si vivessi senza scandoli; ma pure quando e' delitti erano fatti, gli bisognava fare avere rispetto a' suoi e passare le cose loro con gli occhi chiusi, ovvero terminarle molto leggiermente; e questi suoi erano tanti, che infiniti casi nascevano l'anno che si risolvevano con questi fini. Sapete quanti capi, quanti parentadi intratenevano nel dominio per potersene servire a' bisogni, cioè per avere forze da tenere soffocati e' cittadini: a tutti questi si conveniva avere rispetto, ed a' parenti ed amici e partigiani di questi [...]

E che sdegno, anzi disperazione crediamo noi che si generassi nelli animi degli altri, quando vedevano che quello che in loro era peccato mortale si trattava in una sorte di uomini come veniale; che l'uno era trattato come figliuolo della patria, l'altro come figliastro? E quanto era inumana e tirannica quella parola con la quale pareva loro scaricare, anzi per dire meglio ingannare la coscienza, e che già era venuta come in proverbio: che negli stati si avevano a giudicare gli inimici con rigore e li amici con favore; come se la giustizia ammetta queste di-

stinzioni e come se la si dipinga con le bilancie di dua sorte, l'una da pesare le cose delli inimici, l'altra quelle degli amici!

Non voglio aggravare più questo capo, perché si aggrava da se stesso abbastanza; però non ne dicendo altro veniamo al secondo che è la distribuzione degli onori ed utili pubblici [che] appartengono a tutti noi e sono commune.

Come questi siano stati distribuiti dalla casa de' Medici lo sa ognuno, perché el principale obietto non è mai stato di dargli a quelle persone che [...] per le virtù o altri meriti se gli convenghino, ma fargli girare in chi hanno riputato amico e confidente, e contentatone ancora spesso gli appetiti più leggieri. Lo sappiamo tutti, che non solo le mogli, e' cagnotti e molte persone basse loro domestiche hanno avuto autorità in questo, ma se ne è soddisfatto insino agli amori. E quello che importa più ed è manco tollerabile in una republica, una parte grande della cittadinanza ne è stata esclusa quasi per legge. Di che è riuscito el male doppio, perché non solo si è tolto a chi si doveva dare, ma ancora mancando questi, si è dato a chi non si doveva... ».

Non c'è bisogno di commentare questo che appare come un rapporto sulla corruzione e sulla sua percezione nella Firenze tra il 1434 e il 1494, dominata in modo surrettizio dai Medici. E poco importa, che al tempo di Lorenzo il Magnifico, la città risplendesse in molti campi: siamo nel pieno del Rinascimento.

La tradizionale avversione verso le forme di corruzione politica, come nel caso della tirannide, non è stata necessariamente ispirata dalla sua crudeltà o dalla violenza con cui può manifestarsi. Si dà il caso di tiranni, despoti e leader corrotti che sono stati benevoli e piacevoli. La repulsione per la corruzione politica riguarda piuttosto la futilità e l'impotenza alla quale essa riduce tanto i governati, quanto i governanti¹¹. Nel lungo rapporto presentato da Guicciardini, un giurista tra l'altro, ciò che conta sottolineare è infatti la percezione che i cittadini ebbero della corruzione a Firenze e la netta consapevolezza di come questa distruggesse a cascata l'intera sfera pubblica, con evidenti e drammatiche ripercussioni su quella privata.

¹¹ Su questi aspetti ben delineati da Montesquieu nell'*Esprit des Lois*, si veda H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998, pp. 202-203.

Ciò che la corruzione produce è infatti una riduzione della sfera pubblica e dello spazio pubblico, al quale dovrebbero accedere tutti i cittadini. Agli scrittori politici dell'epoca fu chiara l'irreversibilità del processo, che una volta avviato all'interno di una repubblica avrebbe condotto alla rovina delle istituzioni cittadine, senza alcuna possibilità di rimedio, se non attraverso una riforma radicale dell'assetto costituzionale della città¹².

La nascita della repubblica fiorentina del 1494, seguita alla cacciata dei Medici, fu una reazione alla corruzione e insieme un tentativo di impedirne la sua riproposizione. Quella forma di governo civile, che oggi può far sorridere, fu considerata per lungo tempo un modello da imitare agli occhi dei padri fondatori delle moderne democrazie: si pensi alla novità delle sue istituzioni e in particolare al Consiglio grande, caratterizzato da una larghissima partecipazione popolare e a cui fu affidato il compito di distribuire le magistrature, "gli onori" a cittadini «netti di specchio». Un'innovazione che nasceva dall'esigenza di creare un antidoto contro il sistema corruttivo mediceo che aveva minato le fondamenta istituzionali della repubblica.

Le pagine di Machiavelli e Guicciardini sono non a caso ancora oggi lette e studiate con attenzione dai teorici della politica, anche perché i due furono tra i primi a comprendere che se la lotta alla corruzione è sinonimo di buon governo, è vero anche che ogni antidoto dà vita inevitabilmente a nuove forme di corruzione.

Per loro si trattava di considerare la corruzione e l'anticorruzione come un unico meccanismo complesso. La dialettica tra corruzione e anticorruzione è infatti sempre e in costante movimento: ogni tentativo di frenare la corruzione, trasforma le pratiche corrotte e ogni nuova pratica richiede nuove misure di contrasto. Ed è proprio questa correlazione che segna la storia politica e sociale di un Paese¹³.

¹² Si veda ad esempio Niccolò Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, I, 18, laddove si interroga sulla possibilità o meno di mantenere o introdurre un governo libero in una città interamente corrotta.

¹³ S. Muir-A. Gupta, *Rethinking the Anthropology of Corruption*, cit., suppl. 18, p. 7.

All'anticorruzione, ad esempio, si lega la breve durata delle cariche pubbliche nella Firenze di primo '500. Benché si iniziasse a ventilare già all'epoca la necessità di garantire una certa stabilità al governo, di fatto la rotazione delle principali cariche della repubblica era fulminea, repentina. E ciò accadeva affinché fosse impossibile associare l'ufficio a colui che lo svolgeva per un determinato periodo di tempo.

Si pensi che ci si poteva 'sedere' nella Signoria, la magistratura principale di Firenze, solo per due mesi. E la breve durata era una garanzia: i Fiorentini erano pronti a sacrificare la governabilità della città in nome della libertà, aspirazione questa che si traduceva anche nella dura lotta contro la corruzione degli ufficiali e delle istituzioni.

Infatti, per come la vedevano i Fiorentini, a chi ricopre le più alte cariche della repubblica per due mesi, servirà almeno un altro mese per riadattarsi a vivere come privato cittadino. Sembra quasi un monito, valido ancora oggi: è necessaria la metà del tempo trascorsa ad occupare una carica pubblica, per riadattarsi alla vita di un 'normale' cittadino. Ciò naturalmente per via del prestigio, ma anche per via dei privilegi diretti e indiretti che immancabilmente una carica procura. Più è lungo il mandato, più l'ufficiale è esposto alla corruzione e con lui le istituzioni.

Questa è un'idea interessante, che ci fa comprendere come il problema dell'anticorruzione, anche nel contesto di antico regime, precedente dunque alla Rivoluzione francese, fosse particolarmente sentito.

L'intera storia dell'anticorruzione, direttamente o indirettamente, permea dunque tutta la storia delle nostre istituzioni. Di qui la necessità di considerare la lotta alla corruzione non solo come cifra essenziale della nostra vita civile, come reazione a un fenomeno intollerabile nell'ambito pubblico, ma soprattutto come una vera e propria forza generatrice, sul piano istituzionale. E ciò indipendentemente dal fatto che essa sia, così come è sempre stato, una lotta impari.

Non è un caso che abbia scelto a corredo della mia relazione un bozzetto di Thomas Rowlandson, un caricaturista inglese, che risale al 1784¹⁴.



Il disegno raffigura il politico britannico Charles James Fox, presentato come *"The champion of the people"*, il campione del popolo intento a lottare contro l'Idra, il mostro a più teste, che personifica il tentativo del re d'Inghilterra di influenzare il parlamento.

È evidente come non ci sia alcuna partita tra il campione del popolo e il mostro. Egli riesce a tagliare una testa, tra cui quella che simboleggia la corruzione. Esattamente nel punto in cui è stata recisa, ne punta un'altra, che con nuove sembianze riaccende la sfida, fiaccando il campione.

¹⁴ Per la copia colorata a mano conservata a Londra si veda <https://www.rct.uk/collection/810042/the-champion-of-the-people>; la versione qui riprodotta è conservata al Metropolitan Museum di New York: <https://www.metmuseum.org/art/collection/search/736037>. Vedi anche R. Kroeze, A. Vitória, G. Geltner, *Anti-corruption in History: From Antiquity to the Modern Era*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

È una lotta impari, come si è detto, ma è una lotta che vale la pena di essere combattuta, per tante ragioni. Fosse anche solo per il fatto che ogni processo anticorruptivo genera effetti, alle volte non prevedibili e calcolabili in anticipo. E farne esperienza è fondamentale. Non è un caso che i Paesi nei quali la percezione della corruzione è bassa, siano anche quelli che hanno una storia istituzionale ben radicata in un risalente percorso anticorruptivo, affinato e corretto nel tempo.

3. Trapianto di modelli e necessità di percorsi: il caso danese nella prospettiva storica di lungo periodo.

A questo punto ci si può chiedere: che cosa in concreto può offrire la storia alla lotta alla corruzione e alle politiche dell'anticorruzione?

Oltre che una rassegna di strumenti con cui è stata combattuta la corruzione e degli effetti prodotti, credo che la storia possa aiutare quanti oggi, osservando l'anticorruzione in ambito internazionale, tentano di imitare modelli efficaci. L'imitazione di modelli che funzionano può garantire soluzioni immediate nel breve periodo, ma la storia aiuta a comprendere anche quanto sia necessario affiancare all'imitazione e al trapianto, programmi e percorsi di lungo periodo.

A titolo d'esempio vorrei soffermarmi semplicemente su un caso, considerato come uno dei modelli per eccellenza nella lotta alla corruzione: quello danese. Stando ai dati sulla percezione della corruzione, sembrerebbe, infatti, esistere una sorta di via danese alla felicità, anche in quest'ambito. Non c'è Paese che non desideri arrivare al punto cui è arrivata la Danimarca, e anche questo è un dato importante per chiarire l'impatto che la misurazione della percezione ha avuto sulle politiche globali anticorruzione.

Che il modello sia esportabile o meno, poco importa. Quando si tratta di lotta alla corruzione, infatti, non ha molto senso riprodurre vecchie distinzioni geografiche o climatiche sull'adattabilità di un modello a latitudini diverse. Meno che mai oggi, dato che chiunque può scappare dalle gabbie di corruzione del proprio Paese per scegliere destinazioni più consone alla realizzazione dei propri ideali di vita.

La prova è data dal fatto che in questo momento l'Italia sta sperimentando un'emorragia di migrazioni verso l'estero, paesi nord-europei e Stati Uniti innanzitutto, assai difficile da arrestare. Dal 2006 ad oggi c'è stato, infatti, un incremento del 70% degli espatri di cittadini italiani, che sono per lo più giovani, altamente qualificati e in piena attività lavorativa¹⁵.

Che cosa c'entra tutto ciò con la corruzione è presto detto. A spingerli all'estero, come emerge dalle numerose interviste rilasciate a corredo dei recenti rapporti, è soprattutto il fatto che in Italia il merito non venga riconosciuto. Ciò che questi giovani cercano sono, nei fatti, proprio i modelli di lotta alla corruzione del Nord Europa e che un giorno spererebbero di veder trapiantati nel proprio Paese. Quel che a tutti un po' sfugge è la storia, a volte lunghissima che sta dietro quei modelli ottimamente funzionanti.

Il modello danese, ad esempio, non nasce oggi o nel recente passato, ma ha una storia lunga di almeno 400 anni. Va benissimo dunque tentare di imitare i modelli che funzionano, ma capire anche quale sia la loro storia può aiutare, se non altro, a costruire percorsi capaci di condurci in modo più consapevole e solido alla 'meta'.

È una storia controversa, i cui contorni complicano non di poco il quadro di un progresso della lotta alla corruzione, che partendo dall'antichità arriva alla Rivoluzione francese, magnificando quell'ideale di «purezza» nella separazione tra pubblico e privato, sentito ancora oggi come massima aspirazione politica.

Siamo soliti associare la fortuna e l'efficacia delle politiche degli Stati che hanno un basso tasso di percezione della corruzione ad una serie di elementi, che presi insieme definiscono la nostra idea di buongoverno. Questa associazione, tuttavia, appare fuorviante da un punto di vista storico, che può essere testimoniato dal fatto che, in nome del buongoverno e sotto la bandiera dell'anticorruzione, si riuniscano una serie di movimenti sociali e politici che hanno ben poco in comune, oltre a esprimere idee e finalità incompatibili tra loro. Il punto è che noi associamo i Paesi con un basso tasso di percezione della corruzione a carat-

¹⁵ Si veda ad esempio il *Rapporto Italiani nel Mondo 2019*, della Fondazione Migrantes.

teristiche come lo sviluppo storico della democrazia, la trasparenza, un buon grado di *accountability* e una burocrazia evoluta.

Il caso della Danimarca esaminato da un punto di vista storico mette in crisi il quadro teorico che ci siamo costruiti¹⁶. Per capire il modello danese dobbiamo partire dal 1660, dal momento in cui il re di Danimarca, Federico III, stabilisce di istituire non una repubblica, come noi spereremmo, ma uno Stato assoluto. Anzi, il più efficace tra gli Stati assoluti d'Europa. Le sue riforme, indirizzate in questo senso, ebbero naturalmente anche effetti importanti sull'anticorruzione, ma va notato che esse furono inizialmente pensate per rendere gli ufficiali pubblici quanto più fedeli al regno e alla corona. Questa forma durò fino al 1849, anno in cui con l'introduzione della Costituzione, la Danimarca divenne una monarchia costituzionale, beneficiando della lunga storia di riforme dell'epoca precedente.

Dal 1661 al 1683 ci fu un lungo lavoro di revisione della legislazione danese, ad opera di una commissione nominata dal re. L'esito fu un codice che sanciva il governo della legge e che introduceva, pur in assenza di una precisa definizione, pene durissime per i reati di corruzione e peculato, che andavano dai lavori forzati all'ergastolo.

La finalità che il sovrano intendeva perseguire non era però la lotta alla corruzione. Accanto a queste misure, il sovrano ne adotta, però, anche un'altra molto efficace: ben prima della Rivoluzione francese egli elimina dalla sfera pubblica i nobili. Stabilisce, insomma, che alle cariche pubbliche non si possa accedere semplicemente per nascita. In questo modo l'aristocrazia finisce per perdere il proprio monopolio politico e molti dei suoi privilegi. Il divario sociale si riduce, ma soprattutto, l'accesso alla sfera pubblica, ora ampliata, richiede ulteriori misure.

È evidente che queste azioni erano rivolte a rendere più sicuro il potere del sovrano, ma finirono in certo qual modo per produrre ben altri effetti, destinati a durare nel tempo. Il re sostituisce gli ufficiali della vecchia aristocrazia con persone altamente qualificate e fedeli, favorendo l'ingresso della meritocrazia nella sfera pubblica. Tutto ciò si traduce

¹⁶ M. Frisk Jensen, *Statebuilding, Establishing Rule of Law and Fighting Corruption in Denmark 1660-1990*, in *Anti-corruption in History*, cit., pp. 197-210.

ben presto anche in un piano istituzionale volto a formare i pubblici ufficiali.

Solo chi ha una qualifica – che diventerà ben presto (1821) anche una laurea o un dottorato in diritto – potrà accedere alle cariche pubbliche. Si viene a creare in tal modo un contesto sociale di grande mobilità, con una burocrazia stipendiata. È allora che la corruzione viene stigmatizzata, al punto che il dovere di denuncia si lega indissolubilmente all'esigenza di garantire la stabilità dell'ordine costituito.

La Danimarca sperimenta prestissimo un accesso immediato alla sfera pubblica da parte del popolo, attuato mediante petizioni e denunce, che vengono raccolte da una burocrazia altamente qualificata e presentate al sovrano, il quale ha l'obbligo di rispondere. Questi infatti deve necessariamente interagire con i cittadini che pagano le tasse, essenziali per finanziare le continue guerre con la Svezia.

Tra le varie cose che completano il quadro si aggiunga anche il grande impatto che la Riforma Luterana ebbe nell'educazione civica. Fin dalle scuole elementari i bambini leggono e imparano su testi che propongono duri attacchi contro la corruzione, presentata non solo come un reato, ma anche come un grave peccato. Da ricordare inoltre, che al tempo il regno di Danimarca comprendeva anche la Norvegia, la Groenlandia e l'Islanda: insomma parte di quel Nord, a cui noi guardiamo come ad un modello di lotta alla corruzione.

Questa, insomma, è a grandi linee la storia del modello danese, le cui solidissime basi etiche e morali, su cui ancora oggi poggia, sono state costruite nell'arco di diversi secoli.

Che cosa possiamo imparare da questa vicenda storica? Va benissimo osservare il modello danese, va benissimo imitare i modelli che funzionano, ma a tutto ciò è necessario affiancare progetti di lungo periodo, per creare un percorso culturale, che aiuti e accompagni le riforme istituzionali e legislative. Cerchiamo di individuare ad esempio un percorso partendo dal modello danese. Quali sono gli elementi che la sua storia ci chiede di prendere in considerazione per rendere efficace un processo anticorrittivo?

Mettiamo da parte il sovrano assoluto, che non ci interessa affatto – che anzi, non ci piace per niente – e vediamo quali sono i pilastri su cui storicamente è sorto. La meritocrazia, innanzitutto; la competenza e la formazione di competenze; l'investimento nella formazione; l'educazione all'etica professionale; l'educazione civica fin dalle prime classi elementari; la possibilità concreta di accedere alla sfera pubblica; una qualità della vita dignitosa e naturalmente la certezza della pena, cui si accompagna il dovere di denuncia dei reati.

Tutte queste caratteristiche storicamente hanno portato alla realizzazione del modello danese. Se un suo trapianto non è semplice, più agevole può essere pensare un percorso di lungo periodo indirizzato a sensibilizzare i più giovani sui singoli elementi di cui si compone. Gli storici possono essere di grande aiuto in questo processo, per donare un po' più di profondità ai diversi modelli percepiti come ideali cui tendere e per ricordare che le conquiste istituzionali nel lungo periodo sono state propiziate proprio da politiche di lotta alla corruzione.

IL FENOMENO CORRUZIONE VISTO DALLA PROSPETTIVA GIUSPUBBLICISTICA

Maria Agostina Cabiddu

SOMMARIO: 1. Non solo strumenti giuridici per contrastare un fenomeno sistemico. - 2. Si scrive semplificazione ma si legge sovrapposizione, antinomia, caos. - 3. L'amministrazione come esercizio di discrezionalità che esige competenza e professionalità. - 4. I Limiti dell'azione di contrasto affidati all'autorità amministrativa. - 5. "Governo del territorio", un fronte ad alto rischio. - 6. Alla ricerca di soluzioni anticorruzione by design.

1. Non solo strumenti giuridici per contrastare un fenomeno sistemico.

Diverse sono le suggestioni provenienti dai precedenti contributi utili anche al giuspubblicista. Il riferimento è, innanzitutto, alle riflessioni proposte da Paolo Carta, che ha richiamato il modello danese di contrasto alla corruzione, rispetto al quale e, più in generale, rispetto alle suggestioni provenienti da altri ordinamenti, credo sia necessario, come insegna il diritto comparato e come avverte anche chi mi ha preceduto, inquadrare il fenomeno oggetto di attenzione nella cornice di un ordinamento, prestando la dovuta attenzione anche alle caratteristiche di contesto, fra le quali, particolarmente rilevanti, quelle socio-culturali.

Sotto questo profilo, sulla scia di quelle dottrine che hanno indagato la parentela logica di teologia e giurisprudenza passando per la sociologia – mi sembra di poter dire che ci sono modelli adatti ai climi “freddi”, dove ha allignato il protestantesimo – come la Danimarca, appunto – e modelli più adatti al sole caldo del Mediterraneo, dove ha finito per prevalere una certa idea di cattolicesimo, che, consideratane l'intrinseca fragilità, “scioglie l'uomo dalle sue lacerazioni mediante il perdono¹.

Se, infatti, la comparazione implica lo studio del diritto vigente unitamente al diritto vivente, quest'ultimo richiede che ci si addentri in territori non specificamente giuridici con strumenti presi a prestito da altre

¹ C. Schmitt, *Cattolicesimo romano e forma politica. La visibilità della Chiesa. Una riflessione scolastica*, trad. it., Milano, 1986.

scienze, che risultano però fondamentali per meglio comprendere il fenomeno “corruzione” e quindi dovrebbero servire anche a individuare la cura, fermo restando che, proprio perché si ha a che fare anche con il contesto pre-giuridico, vano sarebbe sperare di ottenere effetti taumaturgici da un decreto-legge, da un provvedimento dell’autorità anticorruzione o da una qualche pronuncia giurisdizionale, se non si (è) lavora(to) adeguatamente per la formazione e l’evoluzione delle coscienze, in una prospettiva lenta e profonda.

Altrettanto interessante è il richiamo alla misura della corruzione, alla percezione sociale del fenomeno e alle questioni che vengono sovente sollevate al riguardo dagli odierni don Ferrante, i quali puntualmente sottolineano che “la percezione è una specie di sentimento, una reazione emotiva ma non è sostanza né accidente”, arrivando per questa via alle stesse conclusioni del celebre predecessore. Il punto è però che, se non si vuole morire di peste, occorre incrociare i dati, le conoscenze e le analisi, perché misurare (i costi del)la corruzione è impresa ardua ma non impossibile, che poco ha a che fare con i tanto famosi quanto astratti 60 miliardi annui - stima che sembrerebbe derivante dall’assunto che la corruzione incida nella misura del 3% (una sorta di patto di stabilità criminale) del PIL - e molto con i costi (reali) delle opere e dei servizi pubblici, con l’efficienza della pubblica amministrazione, con il riconoscimento dei diritti di cittadinanza per tutti.

Recentemente, è stato pubblicato sull’argomento un libro² di due giovani ricercatori - significativamente un giurista e una statistica - che ci dice, per quanto qui in particolare interessa, che, primo, la corruzione si può “scientificamente” misurare e, secondo, che questa operazione è certamente cosa diversa dal misurare la “percezione”, attività di cui meritariamente si fa carico Transparency International, che ogni anno pubblica un *report* molto atteso dalle istituzioni, dagli operatori economici e dagli investitori.

² M. Gnaldi, B. Ponti (a cura di), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, Milano, 2018.

Proprio i risultati di questa ricerca e di altre che pure hanno affrontato la sfida dei numeri³, mostrano peraltro una, per alcuni versi sorprendente, convergenza con quanto emerge dai rapporti di Transparency, restituendoci l'immagine di un fenomeno diffuso e sistemico, che sottrae risorse allo sviluppo, incide sulla coesione sociale, mina il fondamentale patto di fiducia fra i singoli e la comunità.

Se poi dall'analisi quantitativa si passa a quella qualitativa⁴, si scopre presto l'inadeguatezza del tradizionale armamentario concettuale del nostro diritto penale (a partire dalla nozione tradizionale di "devianza") a comprendere e spiegare, in generale, i reati c.d. dei "colletti bianchi" e, più in particolare, la corruzione, con la conseguente, altrettanto inadeguata, risposta in termini di contrasto... anche da questo punto di vista un problema di cultura, stavolta di cultura specificamente giuridica, più incline a rifugiarsi nell'ossequio formale alla legge piuttosto che a cercare la corrispondenza fra la stessa e la fenomenologia empirica verificabile in concreto.

2. Si scrive semplificazione ma si legge sovrapposizione, antinomia, caos.

La fenomenologia empirica, concretamente verificabile evidenzia una progressiva ingegnerizzazione delle pratiche corruttive, che corrisponde alla sempre più elevata complessità – in spregio delle proclamate semplificazioni – delle procedure amministrative e del quadro di riferimento generale, che non fa riferimento ormai alla sola pubblica amministrazione intesa in senso soggettivo ma ricomprende una miriade di figure, variamente investite di compiti pubblicistici, sicché, da un lato, la remunerazione del pubblico ufficiale non necessariamente corrisponde – come vorrebbe l'astratta fattispecie penale – a uno specifico atto quanto piuttosto all'asservimento della funzione e, dall'altro, a un'alterazione del contesto criminale tale per cui il privato potrebbe non avere *"più nulla da comprare direttamente dal pubblico ufficiale, e nulla da temere direttamente da lui: deve comprare da chi può su di lui, deve temere chi su di lui esercita una*

³ Per tutti, v. P. Davigo, G. Mannozi, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2007.

⁴ *Ibidem*, in particolare, 262 ss.

nuova antica manus"⁵, specie se questo comporta l'inserimento nella gestione degli scambi illeciti della criminalità organizzata.

Il quadro è aggravato da un'ipertrofia normativa, che opprime, in particolare, proprio quei settori particolarmente esposti – data l'entità e la qualità degli interessi in gioco – al rischio corruzione, ovvero quello degli appalti e dei contratti pubblici e quello del governo del territorio.

L'antico adagio secondo cui "*corruptissima re publica plurimae leges*" sembra trovare qui una conferma esemplare, sicché il pluralismo delle fonti e dell'origine delle stesse, la loro progressiva stratificazione, la mancanza o comunque l'inadeguatezza dei criteri ordinatori minano le fondamenta dell'ordinamento, generando insicurezza e alimentando la corruzione.

Se infatti l'esigenza della certezza del diritto è stata sempre sentita come presupposto necessario per la convivenza sociale ordinata, risulta evidente come al crescere dell'incertezza aumenti l'esigenza di protezione, anche a costo di cercare altrove quella garanzia che la legge non appare (più) in grado di offrire.

Naturalmente, il legislatore – ma sarebbe meglio dire: i legislatori – sono a conoscenza del rapporto perverso fra incertezza e corruzione e non perdono occasione per mettere mano a riforme, che, almeno a parole, dovrebbero disboscare la giungla normativa, snellire le procedure, semplificare: parole d'ordine che hanno col tempo perso il proprio significato fino a diventare, per gli operatori del diritto, quasi una minaccia: si scrive semplificazione ma si legge sovrapposizione, antinomia, caos.

Un chiaro esempio è dato dal recente Codice degli appalti: quale migliore occasione del recepimento delle direttive europee per provare a sfrondare la massa inestricabile di norme formatasi a partire e intorno al d.gls.n. 163/2006?

E invece, dilaniato dal dilemma di Sunstein (regole più chiare o meno regole? Più certezze o più discrezionalità? Più regole o più senso comune), magistralmente esposto in una sorta di "mini-costituzione" dello

⁵ Si veda T. Padovani, *Il problema «Tangentopoli» tra normalità dell'emergenza ed emergenza della normalità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1999, p. 459.

stato regolatore⁶, il nostro legislatore – come l’asino di Buridano – ha scelto di non scegliere o, meglio, ha imboccato un’improbabile terza via, con un ossequio formale al divieto di *gold plating* – secondo cui gli Stati membri sono tenuti ad astenersi, negli atti interni di recepimento, dall’introdurre regole più restrittive rispetto a quelle europee non giustificate dalla tutela di interessi pubblici – in forza del quale gli oltre 600 articoli del precedente Codice e del suo regolamento sono stati ridotti di circa due terzi, salvo poi lasciare all’ ANAC e alle sue linee guida il compito di integrare il pacchetto e... altro che semplificazione!

Si è andati anche oltre quella che Massimo Severo Giannini, riferendosi allo stesso fenomeno, aveva definito l’enigmistica giuridica, per arrivare a un “blob” autopoietico, di cui non si intravede la fine, manifestazione più che di complessità, delle complicità patologiche che affliggono il sistema. Sono ormai quindici (ad aprile 2019) le Linee guida deliberate dall’ANAC⁷, veri e propri saggi sui diversi nodi della materia, che affiancano i 220 articoli del Codice, eppure, ad oggi, ancora non è chiaro

⁶ R. Sunstein Cass, *Semplice. L’arte del Governo nel Terzo Millennio*, ed. it., Milano, 2014.

⁷ Linee Guida n. 1, *Indirizzi generali sull’affidamento dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria*; Linee Guida n. 2, *Offerta economicamente più vantaggiosa*; Linee Guida n. 3, *Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l’affidamento di appalti e concessioni*; Linee Guida n. 4, *Procedure per l’affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*; Linee Guida n. 5, *Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici*; Linee Guida n. 6, *Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell’esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all’art. 80, comma 5, lett. c) del Codice*; Linee Guida n. 7, *Linee Guida per l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall’art. 192 del d.lgs. 50/2016*; Linee Guida n. 8, *Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili*; Linee guida n. 9, *Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*; Linee guida n. 10, *Affidamento del servizio di vigilanza privata*; Linee Guida n. 11, *Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all’articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell’Unione europea*; Linee guida n. 12, *Affidamento dei servizi legali*; Linee guida n. 13, *La disciplina delle clausole sociali*; Linee Guida n. 14, *Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato*; Linee Guida n. 15, *Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*.

neanche quale sia la natura giuridica delle stesse: si tratta di “standard operativi” flessibili e, se è così, in che misura vincolano (se vincolano) le stazioni appaltanti?

Cosa comporta la loro eventuale violazione? È ammesso il ricorso da parte degli operatori a modalità diverse e magari migliori per perseguire le finalità prescritte?

Si tratta, all’evidenza, anche qui, di un problema di ordine, innanzitutto, culturale e, precisamente, dell’innesto di schemi di *soft law* su un ordinamento continentale, senza contare che, anche in sistemi come quello americano, certamente più abituati a una ginnastica mentale quale quella imposta da simili strumenti, si pone il problema di coniugare la flessibilità del “senso comune” con l’esigenza di evitare rischi legali, se è vero che lo stesso capo dell’*Office Information and Regulatory Affairs* (OIRA) dell’amministrazione Obama, avvertiva che “*se il governo trova il modo di ridurre i costi e di accrescere la semplicità producendo regole chiare, senza con ciò creare rigidità costose e inutili, dovrà optare per regole chiare. Il progetto di semplificazione richiederà un aumento della discrezionalità in alcuni ambiti e un aumento di regole chiare in altri*”⁸ ... insomma, semplificare non è semplice: occorre evitare le astrazioni e, soprattutto, occorre conoscere il contesto, per evitare di causare più problemi di quelli che si vorrebbero risolvere.

Certo, non sembra utile né saggio continuare a coltivare, anche in questo ambito, la logica dell’emergenza, quel continuo ricominciare da capo che impedisce l’assestamento delle regole e lo sviluppo di una discrezionalità consapevole e responsabile.

3. L’amministrazione come esercizio di discrezionalità che esige competenza e professionalità.

Quello della discrezionalità e, in particolare, della discrezionalità amministrativa è, in effetti, l’altro corno del dilemma della semplificazione. Bisognerebbe a tal proposito fare, per “stare ai tempi”, un’opera di

⁸ R. Sunstein Cass, *Semplice*, cit.

“marketing” dei concetti, posto che si tratta di un termine - non l'unico, in verità - divenuto, non da oggi, vituperio delle genti.

Eppure, ci è stato insegnato che, nei limiti del lecito e delle finalità istituzionali ad essa assegnate, l'amministrazione dispone, normalmente, di una più o meno ampia flessibilità di azione in quanto l'ordinamento non determina rigidamente in quale modo, in presenza di una certa situazione, essa debba comportarsi.

In questi casi - la maggior parte, dato il carattere residuale dell'attività vincolata - l'amministrazione gode di un potere di scelta in ordine all'agire -la discrezionalità, appunto - e procede (deve procedere) alla ponderazione dell'interesse specifico da soddisfare con tutti gli altri interessi compresenti nella vicenda, per determinare sulla base di tale giudizio la norma del caso concreto. Il che è quanto dire - si badi - che l'amministrazione altro non è che esercizio, sperabilmente saggio, della discrezionalità, con tutto ciò che ne deriva in termini di responsabilità.

Se questo è vero, non si tratta, allora, di inseguire facili miti o parole d'ordine, tanto semplici quanto inutili e persino dannose, specie se ad esse non segue un agire coerente. Si dice, per es., che il nuovo Codice scommette su qualità e innovazione: lo proverebbe, fra l'altro, l'articolo 23 dello stesso, che promuove la progressiva introduzione di strumenti aperti di modellazione elettronica (per es., il *Building Information Modeling* o, come si dice: BIM) e l'opzione, come criterio di aggiudicazione, per l'offerta economicamente più vantaggiosa... una sfida che - attenzione! - comporta un aumento, non una riduzione, del ruolo dell'amministrazione e della sua discrezionalità.

Il punto è, infatti, che la qualità esige competenza e professionalità, attributi che si scontrano con la desertificazione dei corpi tecnici dell'amministrazione, che è stata perpetrata negli ultimi 20 anni, a favore invece della implementazione di una burocrazia e di competenze, che poco o niente hanno a che vedere con la capacità di valutare adeguatamente un progetto, uno strumento di laboratorio, una protesi.

Una volta, le strade, i ponti, le ferrovie, insomma le “grandi opere”, venivano progettate e realizzate dal genio civile o dal genio militare. Oggi, nella maggior parte delle stazioni appaltanti non c'è un ingegnere o un tecnico in grado di sviluppare un progetto o di valutare un'opera, un

servizio o un bene, sicché l'“asimmetria (in)formativa” consegna l'amministrazione nelle mani delle imprese, che invece sanno benissimo che cosa proporre e hanno plotoni di tecnici e avvocati capaci di formulare riserve, che diventeranno, molto facilmente, varianti e poi accordi precontenziosi.

4. I limiti dell'azione di contrasto affidati all'autorità amministrativa.

Ovviamente, legato al tema della discrezionalità e preannunciato da quanto appena detto, c'è il tema dei controlli e, per quanto qui specialmente interessa, dell'Autorità anticorruzione, una straordinaria macchina da guerra, che – si è presto capito – pecca per eccesso e per difetto. E così, per un certo tempo, l'Autorità – e, in particolare, il suo Presidente – circondata da una retorica trionfalistica, sembrava essere uno strumento “*bon à tout faire*”: fonte del diritto, consulente sapientissimo, controllore occhiotissimo, strumento di prevenzione, (para)giudice instancabile... pronta a intervenire su tutto e a risolvere ogni problema, una sorta di Proteo, che però si scopre privo di armi, dal momento che, essendo un'autorità amministrativa, non dispone neanche degli strumenti di indagine di cui è dotata l'autorità giudiziaria, senza contare che se “Super-Cantone” deve intervenire su tutto, su tutto vigilare, consigliare e riferire, finirà per ingessare il sistema e/o trascurare le cose vere, quelle sulle quali varrebbe invece la pena fermarsi e approfondire.

Il punto è che, da un lato, il contrasto alla corruzione non può essere affidato a un'autorità amministrativa e semmai a tale scopo devono essere raffinati e rafforzati gli strumenti a disposizione dell'autorità giudiziaria, dall'altro, che il mondo degli appalti e dei contratti pubblici non può essere ridotto tutto e solo a corruzione e che, anzi, il primo e vero strumento di prevenzione della stessa dovrebbe consistere nella forza dell'apparato amministrativo, nella sua formazione, nel prestigio del ruolo... tutti temi che, all'evidenza, non sono all'ordine del giorno, essendo più facile la retorica della casta e dei fannulloni e il ricorso agli strumenti “emergenziali”.

E poi, certo, la tecnologia può aiutare: *BIM*, *blockchain*, *smart contract* possono fare ben di più dei bizantinismi procedurali ma occorre conoscerli, saperli utilizzare, occorre insomma: formazione, competenza, responsabilità.

Se, dunque, conoscenza e specializzazione devono essere adeguate al ruolo e se, come si è detto all'inizio, vi sono ambiti che nella mappa del rischio corruzione, sono più sensibili (appalti, governo del territorio, etc.) quegli ambiti devono essere - anche dal punto di vista, della selezione, formazione e dell'aggiornamento professionale - meglio presidiati.

Il che è quanto dire, per quanto riguarda gli appalti pubblici, che il primo passo in questa direzione, posto che non tutti possono e devono (saper) fare tutto, è quello, che si è meritoriamente intrapreso negli ultimi anni e che va verso l'aggregazione delle stazioni appaltanti, per la centralizzazione degli acquisti.

Anche a tal proposito - è appena il caso di dire - occorre però procedere con misura, per evitare che i difetti derivanti dal sottodimensionamento dei "banditori" si trasformino nel loro contrario negativo, quello del sovradimensionamento degli apparati, con il rischio che essi diventino difficilmente governabili e controllabili: si pensi alla rapida crescita della centrale di acquisti lombarda, l'ARCA⁹ - passata in pochi anni dalla gestione di gare per 300 milioni di euro a 14 miliardi - che ha ormai superato di gran lunga la CONSIP, pur avendo un numero di dipendenti pari a circa un decimo della centrale di acquisti nazionale; numeri che non possono non suscitare l'attenzione dei "facilitatori", dei cartelli di imprese e, naturalmente, della criminalità organizzata e che impongono certo un'attenta vigilanza ma prima ancora un rafforzamento strutturale, ovvero più risorse (umane ed economiche) ma anche e innanzitutto valorizzazione delle competenze e delle professionalità specifiche.

⁹ Che si appresta a confluire in ARIA SPA, Azienda Regionale per l'innovazione e gli Acquisti della Regione Lombardia, stabilita con L.R. n. 6 del 3 aprile 2019, che disciplina la fusione delle 3 società di Regione Lombardia a totale partecipazione pubblica: Arca, Centrale Acquisti e Soggetto Aggregatore della Lombardia; Lombardia Informatica, Digital Company e volano di crescita tecnologica del Sistema Regionale Lombardo; Infrastrutture Lombarde (dal 1° luglio 2020), Sviluppo e coordinamento di progetti strategici per la realizzazione delle più importanti opere infrastrutturali della Lombardia.

Tutto ciò per dire che un'amministrazione culturalmente e tecnicamente attrezzata, consapevole e orgogliosa del proprio ruolo sarebbe, per così dire, vaccinata rispetto al rischio corruzione e toglierebbe molta enfasi impropria al ruolo dell'ANAC, contrastando anche la "ricorsite" che affligge il sistema.

5. "Governo del territorio", un fronte ad alto rischio.

Mentre il mondo degli appalti e dei contratti pubblici viene meccanicamente ricollegato dai più al rischio corruzione non altrettanto accade per il governo del territorio, nonostante gli interessi in questo ambito non siano inferiori, posto che il "pennarello" del pianificatore costituisce lo strumento per trasformare aree prive di valore in miniere di diritti edificatori e, dunque, di rendita urbana, suscitando gli appetiti dei privati proprietari di suoli e degli operatori economici, ben consapevoli del valore della rendita urbana.

Il fatto è che, nonostante città e territorio siano all'evidenza beni comuni¹⁰, l'opinione pubblica fatica a percepirlo e facilmente si lascia irretire dal racconto delle meraviglie architettoniche, della *smartness* metropolitana, dei fantasmagorici sviluppi immobiliari, i cui benefici economici sono il più delle volte a vantaggio di pochi.

Eppure basterebbe considerare – come insegna l'economia liberale classica – che le aree fabbricabili non sono elementi di un mercato concorrenziale ma piuttosto di un oligopolio collusivo, che impedisce la concorrenza fra le stesse, anche quando presenti sul mercato in misura sovrabbondante (perché previste da piani inflattivi) rispetto alla domanda; il che fa sì che pochi grandi proprietari impongano il prezzo che, *obtorto collo*, viene accettato dai piccoli¹¹.

¹⁰ Sul punto, sia consentito il rinvio a M.A. Cabiddu, *Il governo del territorio*, Roma-Bari, 2014 e Id., (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2014.

¹¹ V. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Roma-Bari, 2010, 21. Per parte sua, ancora negli anni '70, Gianni Agnelli (non certo un pericoloso bolscevico) osservava come "in Italia l'area della rendita si sia estesa in modo patologico. E poiché il salario non è comprimibile in una società democratica, quello che ne fa tutte le spese è il profitto d'impresa" (P. Della Seta, E. Salzano – *L'Italia a sacco* – Editori Riuniti, Roma, 1992, p. 11). In realtà, fermo restando che la rendita sottrae risorse anche agli investimenti produttivi e dunque al profitto, le spese, per dirla con Agnelli,

A ciò si aggiunga che il valore finale dell'area urbana è integrato da un elemento essenziale, un plusvalore, "rappresentato dall'esistenza stessa della città; contributo che, essendo fornito dalla comunità nel suo insieme, appartiene a questa e non certo alla proprietà immobiliare"¹².

Da qui l'esigenza di una forte e autorevole funzione di governo (del territorio) da parte della pubblica amministrazione, che – andando oltre l'eterogeneità e la specificità delle normative di settore - sia in grado di dirigere i processi di trasformazione senza soggiacere alle pressioni degli interessi di parte, individuando il punto di equilibrio fra protezione delle cose e sfruttamento delle stesse; fra conservazione e fruizione, fra tutela e valorizzazione. Sennonché, com'è noto, anche in questo ambito la negoziazione e il ricorso agli accordi¹³ - tanto che si parla ormai anche comunemente di "urbanistica consensuale" -, rischia, per come in concreto si svolge, di "svendere" e comunque di non restituire alla comunità quel plusvalore che le appartiene¹⁴.

Basti pensare, sotto questo profilo, a molte operazioni di "rigenerazione" urbana e, in particolare, alla vicenda della riqualificazione degli scali ferroviari milanesi, spazi una volta destinati al servizio pubblico e al sistema logistico, ma che – progressivamente dismessi – sono divenuti preda del degrado, per tornare recentemente alla ribalta spinti dalle promesse dello sviluppo immobiliare.

rimangono, innanzitutto e soprattutto, a carico dell'interesse pubblico; il profitto, infatti, nel frattempo ha trovato modo di adattarsi al cambiamento, come osserva, fin dal titolo del contributo, c. vercellone, *Crisi della legge del valore e divenire rendita del profitto. Appunti sulla crisi sistemica del capitalismo cognitivo*, in A. Fumagalli, S. Mezzadra – *Crisi dell'economia globale* – Ombre Corte, Verona, 2009.

¹² G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Roma-Bari, 2010, 22.

¹³ V. in tal senso, la recente legge sul governo del territorio della regione Emilia-Romagna (l.r., 21 dicembre 2017, n. 24), che, all'art. 59, finisce per cancellare la più importante delle funzioni assegnate alle amministrazioni locali.

¹⁴ "Chi ha esperienza di riconversione urbana sa bene che, per la maggior parte, gli accordi sulle prescrizioni urbanistiche sono in realtà a tutto danno dell'amministrazione e non del privato, trattandosi spesso di scambi «inequali», se non con pregiudizio dell'interesse pubblico generale", in P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2007, p. 186.

Naturalmente, è cosa ovvia e le cose ovvie non si dicono per la stessa ragione per cui non sono ammesse le domande suggestive, non vale porre la questione nei termini: degrado v. riqualificazione, posto che nessuno si schiera per il primo contro la seconda e che tutti vorrebbero una città *smart*, bella, ricca ... il punto è, però, che lo sviluppo della città dev'essere orientato dall'interesse pubblico (che comprende quello dei privati) e non dalle ragioni della rendita urbana, la quale, come osservato da un noto urbanista, "ha influito anche sulla bruttezza e sulla bellezza delle città, ed è la prima causa di quella che ho definito la città brutta"¹⁵.

Guardate da questa prospettiva le attuali riqualificazioni e, in particolare, quelle che interessano gli scali ferroviari milanesi non possono non suscitare più di un dubbio, come emerge da una rapida descrizione dei fatti: protagonista, una società del gruppo Ferrovie dello Stato, FS Sistemi Urbani, srl avente come scopo sociale la valorizzazione del patrimonio (sic!), che affida, senza gara, a cinque architetti le visioni e le strategie di sviluppo nell'area degli (ex) scali da presentare al Comune di Milano, per di più mettendo assieme i sette scali ferroviari dismessi nel territorio comunale e con ciò arrivando a oltre 1,2 milioni di m² di suolo, destinati a tradursi in tali e tanti diritti edificatori da far sì che, alla fine, sarà la società FS a definire il futuro sviluppo della città, il tutto a partire dal presupposto che quella società sia la proprietaria delle aree e dunque con essa si debba venire a patti, per arrivare a un accordo.

Ora, anche a voler accedere per un momento a questa prospettazione, occorrerebbe, innanzitutto, domandarsi quando la società FS – e la controllata FS Sistemi Urbani – sono diventate proprietarie di quelle aree e quale sia il regime giuridico di quei beni. Sappiamo infatti che quelle aree, frutto anche di espropriazioni per motivi di interesse generale, erano state date originariamente all'azienda Ferrovie dello Stato in concessione e che la vicenda dei beni pubblici destinati al servizio ferroviario si è sviluppata parallelamente all'evoluzione dell'ente preposto allo stesso.

¹⁵ G. Campos Venuti, *Città senza cultura*, cit.,

Certo è anche che, fino alla legge 210/1985, le strade ferrate e le relative pertinenze, costituivano, ai sensi dell'art. 822 cc., demanio eventuale dello Stato. Poi la trasformazione dell'azienda nell'Ente "Ferrovie dello Stato" – operata dalla suddetta legge – sembra aver determinato anche la sdemanializzazione e il conseguente passaggio al patrimonio indisponibile delle reti, nonché di tutti i beni strumentali all'esercizio del servizio pubblico, con l'ulteriore specificazione che mentre, in generale, il codice civile impedisce la sottrazione alla loro destinazione dei beni soggetti a tale regime "se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano" (art. 828, c. 2, c.c.), l'art. 15, c. 2, legge n. 210/1985, sembra accontentarsi del "consenso dell'ente", formula che però si comprende solo in un contesto di specialità di regime ancorata al perseguimento di finalità pubblicistiche.

In effetti, l'art. 15 del d.l. n.16/1993 (convertito in l. n. 75/1993), nel disciplinare le operazioni di trascrizione e voltura della proprietà dei beni in favore della nuova società per azioni, ha certo chiarito l'appartenenza diretta alla stessa dei beni ma – si badi – *"al fine di dare attuazione al trasferimento dei beni in favore (delle Ferrovie dello Stato SpA), disposto dagli articoli 1 e 15 della legge 17 maggio 1985, n. 210"*, così suffragando la tesi del perdurante assoggettamento al vincolo di destinazione, sulla base dell'immutata sostanza pubblica degli enti e della *ratio* normativa sottostante alle disposizioni riguardanti lo speciale regime protettivo dei beni destinati a un pubblico servizio¹⁶.

Il che è quanto dire che i soggetti, investiti dalla legge o dai pubblici poteri, dello svolgimento di un servizio pubblico devono essere ovviamente dotati degli strumenti materiali e giuridici indispensabili per svolgerlo sicché, quando organizzati in forma privatistica, continuano a godere degli speciali privilegi ma sono anche soggetti alle limitazioni derivanti dalla loro "funzionalizzazione" agli interessi pubblici, con la conseguenza che ai loro beni non si applica, *sic et simpliciter*, il diritto comune, perché ciò sarebbe come privare di qualunque protezione giuridica la destinazione pubblica loro propria.

¹⁶ Cfr. M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni e destinazione pubblica*, Milano, 2004, 125 ss. ma v. anche V. Cerulli Irelli, *Dubbi e incertezze sulla trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in spa*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 8.

Ad ogni modo, se anche F.S. ritenesse che quel patrimonio deve intendersi come "pienamente disponibile" nel senso civilistico del termine, non ha senso (giuridicamente e, prima ancora, politicamente) che questo presupposto sia a priori condiviso dall'ente preposto istituzionalmente al governo del territorio (in questo caso, il comune di Milano), che, invece, nel caso di specie, non solo non ha messo in dubbio questa concezione (assolutistica) della proprietà del suolo, né ha preteso la restituzione dei beni funzionalizzati e ormai, per ammissione della stessa controparte, non più utili ai fini per i quali erano stati originariamente concessi, ma, addirittura, ha pretermesso la considerazione - peraltro ben nota ai tecnici, a iniziare dall'ex assessore all'urbanistica del Comune, l'avv. Ada Lucia de Cesaris, che aveva a suo tempo evidenziato come quelle aree degradate fossero da bonificare: un costo, semmai, non una voce attiva del bilancio della società presunta proprietaria - del valore effettivo di quel bene prima dell'avvio del percorso di "valorizzazione"... su questa base, sarebbe stato facile, eventualmente, espropriare e/o negoziare da una posizione di forza e invece, sorprendentemente, l'amministrazione preposta al governo del territorio, dismettendo il suo ruolo, si consegna alla controparte, la quale - come i Danai - porta doni: offre i progetti degli archistar, sponsorizza imponenti *workshop*, organizza fantastici *vernissages* ...

Come ricambiare tanta generosità? Per es., con i diritti edificatori: non comportano un immediato esborso di denaro pubblico, nessuno sembra rimetterci niente e la controparte non aspetta altro, dato l'effetto moltiplicatore che li caratterizza e che consente di trasformare suoli agricoli di scarso valore (quando non addirittura di valore negativo, stante gli oneri legati alle bonifiche) in aree edificabili, talora di gran pregio (data la collocazione nel centro città o nelle sue immediate vicinanze), facilmente collocabili sul mercato, che li traduce in moneta sonante.

Sulla vicenda, riportata dalle più importanti testate giornalistiche nazionali come esempio di lungimiranza, di *glamour* e *smartness* è doveroso allora farsi qualche domanda, anche perché quello illustrato potrebbe costituire un caso-pilota, dal momento che ci sono scali ferroviari in ogni città e Ferrovie dello Stato potrebbe essere indotta, dato il successo del test, a replicare lo schema, accaparrandosi i diritti edificatori appartenenti alle comunità e finendo in tal modo per determinare lo sviluppo complessivo di intere aree del Paese.

D'altra parte, il fatto che la "governance" di una città, che pure si ritiene ben amministrata, sia disposta a cedere così facilmente i propri poteri sembra confermare il fatto che il senso delle istituzioni e la cura dell'interesse pubblico, ovvero il "bene giuridico" tutelato dalle norme che puniscono i reati contro la pubblica amministrazione, sono (continuano ad essere) per lo più estranei al sentire comune... d'altra parte, perché farsi tante domande? se è cosa pubblica non è mia, non mi tocca direttamente: ecco l'*humus* confortevole in cui cresce e prospera la corruzione.

6. Alla ricerca di soluzioni anticorruzione *by design*.

Smarrimento del senso dello Stato, mancata percezione della gravità di certi comportamenti, inefficienze della macchina pubblica, incertezza del diritto sono insieme causa ed effetto di corruzione, male endemico al quale ci si deve e ci si può opporre.

Certo non bastano i proclami e gli slogan: qualità e innovazione, per es., presuppongono un'amministrazione "adulta" e forte, ben diversa da quella con la quale si ha, di solito, a che fare e una cultura (dell'organizzazione e dell'azione) amministrativa capace di reggere l'urto degli interessi. Naturalmente, ci sono amministrazioni, anche nel nostro Paese, già pronte alla corsa ed è certo che l'esempio e la concorrenza, nel medio/lungo periodo, non potranno che dare buoni frutti; nel breve, si corre però il rischio (ed occorre esserne consapevoli) che semplificazione, partenariato, negoziazione etc. – se non guidati da un'amministrazione autorevole e tecnicamente attrezzata – possano favorire, più di quanto già non accada, familismo, cartelli e connivenze.

L'Europa sembra consapevole del pericolo e, infatti, non trascura la lotta ai conflitti di interesse e alla corruzione; la strategia messa in campo, declinata in stile 231, rischia però di confermare, negativamente, la vecchia formula "*Graecia capta ferum victorem cepit*": moduli, protocolli, organismi e tutta una pletora di figure soggettive e documenti, che possono funzionare, per riprendere l'immagine iniziale, in climi rigidi ma della cui efficacia è lecito dubitare sotto i cocenti raggi del sole mediterraneo.

Su questo versante, occorrerebbe, allora, passare da un modello di *compliance*, limitato ad adempimenti formali ulteriormente dispendiosi e per lo più inutili, quando non dannosi, a strumenti - come quelli già sperimentati in altri settori dell'ordinamento - per così dire, "by design", in grado di incorporare i meccanismi anticorruzione. Con il che, gli strumenti di *compliance* (anticorruzione ma non solo) verrebbero a costituire l'asse attorno al quale si riallineano l'organizzazione e le procedure dell'ente, sicché l'individuazione e la valutazione dei rischi, con i relativi meccanismi di vigilanza e contrasto, diventano interni al sistema e non ad esso giustapposti o sovrapposti.

Una *compliance*, insomma, 'nel' sistema invece che 'del' sistema, alla quale si affianca (deve affiancarsi) un'effettiva semplificazione normativa, un processo di innovazione dell'amministrazione e di formazione continua per i dipendenti pubblici e, infine ma non ultimo, la diffusione di un'etica pubblica, che riscopra l'onore e l'orgoglio di servire la collettività: combattere la corruzione è possibile e, alla fine, conviene¹⁷.

¹⁷ Sul punto, P. Davigo, *La giubba del re. Intervista sulla corruzione*, Roma-Bari, 1998, spec. 134 ss.; si veda anche A. Massarenti, *Perché pagare le tangenti è razionale ma non vi conviene*, Parma, 2012.

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEL MODELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

Nicoletta Parisi¹

SOMMARIO: 1. L'affermarsi di un'articolata strategia internazionale di contrasto alla corruzione. - 2. La necessità di una strategia olistica: prevenzione e repressione come leve reciprocamente integrate di un'efficace azione di contrasto. - 3. La clausola relativa al rispetto della sovranità nazionale. - 4. La mobilitazione delle diverse componenti della comunità statale, tanto a livello domestico che a livello internazionale. - 5. I principali profili del modello internazionale di prevenzione della corruzione. In particolare: la buona organizzazione della funzione pubblica. - 6. (segue) L'integrità del dipendente pubblico. - 6.1. La tutela del dipendente che segnala illeciti dall'interno dell'ente di appartenenza. - 7. (segue) Il principio di trasparenza. - 8. (segue) Lo specifico presidio di alcuni settori dell'agire pubblico. In particolare: i contratti pubblici. - 9. (segue) La necessità di istituzioni (indipendenti e competenti) dedicate alla prevenzione della corruzione. - 9.1. Autorità indipendenti e diritto dell'Unione europea. - 9.2. Autorità indipendenti e costituzioni nazionali. - 9.3. L'utilità derivante dall'esistenza di enti nazionali di prevenzione della corruzione. - 10. Il contributo del diritto internazionale consuetudinario. - 11. A proposito di un necessario equilibrio nell'esercizio dell'attività normativa e di regolazione dell'ambito della prevenzione della corruzione.

1. L'affermarsi di un'articolata strategia internazionale di contrasto alla corruzione.

Osservando lo stratificarsi delle non poche norme internazionali di *hard* e di *soft law* in materia di contrasto alla corruzione sembra possibile delineare un emergente modello di prevenzione della corruzione che dal punto di vista strutturale-istituzionale, organizzativo e funzionale si propone agli ordinamenti interni sia a livello universale che a livello regionale e continentale come non solo utile, ma soprattutto in taluni casi ineludibile fonte di ispirazione delle politiche nazionali in materia. Sempre di più, infatti, il contesto giuridico internazionale si propone come "luogo" non più e non tanto di confronto delle sovranità nazionali, ma di elaborazione di criteri guida per consentire alle singole politiche nazionali di convergere verso modelli se non condivisi almeno capaci di dialogare reciprocamente.

¹ Si ringrazia l'amica e collega Prof.ssa Sara Valaguzza per le tante e stimolanti interloquazioni sui temi oggetto di questo contributo.

È, questa, indubbiamente una conseguenza sul piano giuridico del processo fattuale di globalizzazione. È, tuttavia, anche il portato dell'evoluzione della comunità internazionale dal modello emerso dalla pace di Westfalia al "modello onusiano": in questo secondo non viene a perdere importanza il principio della sovrana uguaglianza di tutti gli Stati; esso permane, ma viene coniugato con il principio di legalità internazionale. Quest'ultimo, tra l'altro, contempera il primo con una drastica riduzione del perimetro del dominio riservato di ciascuno Stato, in particolare quanto al trattamento delle persone che ricadono nell'ambito della giurisdizione nazionale.

Il perseguimento della pace, il mantenimento e rafforzamento dello Stato di diritto, della democrazia, del rispetto del principio di libertà e dei diritti fondamentali della persona diventano materie di *international concern*. Di conseguenza, entro la comunità internazionale lo Stato ha la responsabilità di presidiare l'intangibilità della propria sovranità, ma di provvedere a questo fine coniugandolo con l'obiettivo di amministrare la propria comunità territoriale nel rispetto dei principi di cui sopra ². Si tratta, come si comprende, non di abdicare a un principio fondante della comunità internazionale moderna, ma di arricchirlo con dimensioni diverse.

Per effetto di questo processo il dialogo fra gli Stati, la condivisione di percorsi politici e giuridici tramite anche il confronto fra modelli, la loro circolazione e contaminazione, sono dunque diventati il modello usuale di confronto fra gli Stati stessi.

Ora, è fuor di dubbio che le condotte di corruzione si caratterizzano sempre più spesso per la propria transnazionalità³ anche solo, ma non è poco, «derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una

² Su tale modello v. T.H. Widlak, *From International Society to International Community: The Constitutional Evolution of International Law*, Gdansk Un. Press, 2015, *passim*; E. Cannizzaro, *Diritto internazionale*, Torino, 2014, II ed., pp. 5-6; N. Parisi, *Le Nazioni Unite. La tutela dei diritti della persona*, in U. Draetta, M. Fumagalli (a cura di), *Organizzazione internazionale – Parte speciale*, Milano, 2011, II ed., p. 43 ss.

³ Per approfondimenti si rinvia, in materia di corruzione che coinvolge la pubblica amministrazione, a M. Arnone, L.S. Borlini, *Corruption. Economic Analysis and International Law*, Cheltenham-Northampton, 2014, p. 176 ss.; in relazione alla corruzione fra privati E. La Rosa, *Corruzione privata e diritto penale. A proposito della concorrenza come bene comune*, Torino, 2018, p. 20 ss.

particolare necessità di combatterli su basi comuni»⁴: quest'ultima evenienza è veramente sintomatica per il caso del contrasto alla corruzione.

L'azione di contrasto implica, dunque, un quadro di concertazione stretta fra le diverse amministrazioni statali, ai molti livelli implicati, nel quadro della cooperazione intergovernativa al fine di contenerne la diffusione e fronteggiare i danni da essa prodotti⁵. Sono le stesse convenzioni internazionali che gli Stati hanno stipulato in materia⁶ a indicare

⁴ Si utilizza l'art. 83, n. 2, TFUE per la particolare pregnanza dell'espressione. Sull'esigenza di contrasto sul piano globale delle condotte di corruzione v., fra i tanti, S. Williams-Elegbe, *Fighting Corruption in Public Procurement. A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*, Oxford-Portland, 2012, *passim*.

⁵ Sui danni prodotti dalla corruzione - che sono ben sintetizzati per esempio nel primo cpv. del Preambolo della Convenzione di Merida - si vedano fra i tanti V. Mongillo, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012, p. 8 ss.; G.M. Racca, R. Cavallo Perin, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in G. M. Racca, C.R. Yukins (eds.), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, Bruxelles, 2014, p. 23 ss.; con una prospettiva che considera anche altri fattori di mal funzionamento amministrativo, a titolo esemplificativo, si rimanda a S. Valaguzza, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 2018.

⁶ Rilevano in argomento principalmente: la Convenzione delle Nazioni Unite *against Corruption* (UNCAC, aperta alla firma a Merida il 9 dicembre 2003); e la Convenzione (aperta alla firma a Parigi il 17 dicembre 1997 nell'ambito dell'OCSE) *on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. In ambito regionale europeo v.: le due Convenzioni elaborate entro il contesto del Consiglio d'Europa (aperte alla firma a Strasburgo rispettivamente il 27 gennaio 1999 e il 4 novembre 1999, denominate *Criminal Law Convention on Corruption* and *Civil Law Convention on Corruption*); la Convenzione *relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee* adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 26 luglio 1995, completata da tre Protocolli (il primo, del 27 settembre 1996, relativo alla corruzione dei funzionari comunitari; il secondo (del 19 giugno 1997) in tema di responsabilità delle persone giuridiche e relative sanzioni, di riciclaggio e confisca, di cooperazione tra i servizi della Commissione europea e gli Stati nonché di protezione dei dati; il terzo (del 29 novembre 1996) sulla la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a interpretare la Convenzione tramite rinvio pregiudiziale; la Convenzione *relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali*, adottata dallo stesso Consiglio dell'Unione europea il 25 maggio 1997; la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio dell'Unione europea, del 22 luglio 2003, *relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato* (il corredo normativo di origine comunitaria è ben più ricco poiché si articola in molteplici misure di *hard* e *soft law*, alle quali si farà puntualmente riferimento nel corso del contributo. A proposito di altri contesti regionali v. *L'African Convention on Preventing and Combating Corruption* (dell'11 luglio 2003), *L'Arab anti-Corruption Convention* (del 21 dicembre 2010) e *L'Inter-American Convention against Corruption* (del 29 marzo 1996). Anche la Convenzione di

come la corruzione venga percepita dagli stessi Stati quale pratica capace di mettere a repentaglio alcuni dei principi ordinatori della stabilità del sistema interstatale (della comunità internazionale nel suo complesso) e delle singole comunità nazionali, compromettendone valori e beni giuridici fondamentali: se l'apparato dello Stato si fa complice (con azioni omissive o commissive) di tali pratiche - ciò comportando tra l'altro la violazione di diritti fondamentali della persona, a partire dal principio di non discriminazione -, ne deriva una situazione di fragilità delle istituzioni democratiche a motivo della perdita di fiducia dei cittadini nella capacità di queste ultime di amministrare in modo imparziale ed efficiente la comunità territoriale. Il riferimento che le convenzioni internazionali fanno al rischio cui è esposto il *rule of law* risulta assai pertinente⁷.

Ancora, queste convenzioni sono state stipulate ai fini di contrastare condotte capaci di falsare la concorrenza e impedire lo sviluppo economico⁸. Su questo terreno il diritto internazionale odierno chiede allo Stato di garantire la libertà dei traffici economici⁹; a questa libertà è correlata la responsabilità di ciascuno di essi di assicurare che questa libertà si svolga in regime di concorrenza, «*on a footing of absolute or relative equality*»¹⁰, in particolare contrastando la distribuzione patologica delle ricchezza, conseguenza che sempre si determina alla ricorrenza di pratiche corruttive¹¹.

Palermo (aperta alla firma il 15 dicembre 2000) *against Transnational Organized Crime* contiene una disposizione che estende il proprio ambito di applicazione oggettivo alle condotte di corruzione (art. 3), tanto che la Convenzione di Merida risulta adottata come necessario completamento di essa. Per una rassegna su tutti questi strumenti quanto al diverso ambito di applicazione v. N. Parisi, D. Rinoldi, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano (Vita e Pensiero), 2003, p. 221 ss.

⁷ In partic. v. 1° cpv. Preambolo UNCAC; 4° cpv. Preambolo *Criminal Law Convention on Corruption*.

⁸ Si vedano i riferimenti contenuti nella precedente nota 6.

⁹ P. Picone, *Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale*, in P. Picone, G. Sacerdoti (a cura di), *Diritto internazionale dell'economia*, Milano (Franco Angeli), 1982.

¹⁰ G. Schwarezenberger, *The Principles and Standards of International Economic Law*, in *Rec. des Cours*, 1966-1, p. 47 ss., specific. p. 48.

¹¹ L'art. 3, co. 2, della Costituzione italiana è una traduzione domestica di questo obbligo di portata internazionale, laddove indica che «È compito della Repubblica rimuovere gli

2. La necessità di una strategia olistica: prevenzione e repressione come leve reciprocamente integrate di un'efficace azione di contrasto.

A fronte del quadro delineato, nel primo scorcio di questo secolo gli Stati hanno preso atto dell'inadeguatezza e dell'insufficienza di una strategia organizzata sul solo terreno delle norme di diritto penale sostanziale e procedurale indirizzate ad armonizzare la risposta incriminatrice e a coordinare le diverse fasi strumentali all'esercizio dell'azione penale: questa era stata infatti la strategia (di stampo repressivo) accolta in modo pressoché esclusivo nei, pur molto significativi, trattati del secolo scorso stipulati in tema di contrasto alla corruzione tanto interna che internazionale.

Essi – ancora vigenti e assai utili - si fondano tradizionalmente su due pilastri: sono indirizzati principalmente a porre a carico delle parti contraenti obblighi di criminalizzazione di condotte di corruzione, individuando fattispecie penalmente rilevanti da introdurre negli ordinamenti domestici; conseguentemente, e in funzione ancillare, stabiliscono modalità di cooperazione fra le omologhe autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge penale.

Due dati militano per l'abbandono di questa strategia.

Anzitutto negli Stati di impronta costituzionale la leva repressiva rappresenta l'*extrema ratio*, la risposta ultima che l'ordinamento giuridico dà a un fatto che esige, a motivo della propria grave devianza rispetto a norme che proteggono beni reputati fondamentali, una risposta che altri strumenti non sono in grado di offrire¹². Dunque, prima di ricorrere a essa occorre mettere in campo altre vie: il diritto penale in questo dimostra la propria sussidiarietà.

ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». A proposito della tutela della concorrenza a fronte di condotte di corruzione fra privati v. da ultimo E. La Rosa, *Corruzione privata e diritto penale. cit.*, pp. 13-14 e *passim*.

¹² N. Jareborg, *Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio)*, in 2 *Ohio St. J. Crim. L.*, p. 531. Nella dottrina penalistica italiana, da ultimo, v. C.E. Palieri, *Pragmatica e paradigmatica della clausola di "extrema ratio"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 1447 ss.

Inoltre, l'approccio esclusivamente repressivo si era con tutta evidenza dimostrato insufficiente a evitare che il fenomeno della corruzione si radicasse, che in altre parole le condotte corruttive divenissero diffuse e pervasive: quando ricorre siffatta situazione, il diritto penale non ha motivo di essere implicato, poiché ad esso è affidato il compito di stabilire la responsabilità individuale (della persona fisica o dell'ente collettivo) a fronte di una condotta offensiva di un bene giuridico la cui protezione esige una drastica difesa; ma non di mettere in campo gli strumenti che servono a fronteggiare un fenomeno sociale deviante.

In questa ultima situazione l'azione di contrasto non può che essere esercitata in via primaria *ex ante*, tramite la prevenzione, dunque anche tramite strumenti che il diritto amministrativo mette a disposizione, senza escludere il concorso successivo dell'importante leva repressiva, quando esercitata in modo effettivo.

Giustamente si è sostenuto come sia in materia «ineludibile» «la sinergia fra amministrativo e penale», sottolineando la necessità della valorizzazione della leva preventiva, tramite il «potenziamento (...) degli strumenti amministrativi» che consentono di «evitare la radicalizzazione verso (...) estremizzazioni dell'intervento penale»¹³. Nel contrasto alla corruzione, dunque, repressione e prevenzione si rivelano prospettive e azioni inseparabili e complementari.

Contro la pervasiva penetrazione delle condotte di corruzione è stato dunque apprestato nelle diverse sedi della cooperazione intergovernativa anche un tipo di difesa diversa da quella repressiva tradizionalmente percorsa, mettendo organicamente a sistema suggestioni, strumenti, procedure, istituti variamente proposti in precedenza in modo anche disordinato nei tanti contesti istituzionali internazionali.

La questione è stata affrontata da una duplice prospettiva: ci si è proposti, da una parte, di innalzare la consapevolezza circa la gravità dei danni determinati dalle pratiche corruttive, così da anzitutto elevare la coscienza collettiva e l'allarme sociale verso certe condotte, suscitando quella sanzione (reputazionale) che altri gravi comportamenti devianti determinano, ovvero l'isolamento sociale del responsabile di esse; da

¹³ F. Palazzo, *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze (Firenze University Press), 2011, p. 96.

un'altra, di educare a un diverso "stile di vita" i protagonisti dell'agire tanto pubblico che privato. È indubbio infatti che la pervasività e la diffusione delle condotte di corruzione manifestano l'esistenza di una questione culturale: la corruzione nasce e si radica in un particolare tessuto culturale, con proprie leggi e propri meccanismi strutturali¹⁴, non viene dal di fuori dell'ordinamento giuridico implicato, e sul terreno suo proprio deve essere anzitutto contrastata.

Si deve alla Convenzione aperta alla firma a Merida nel 2003 - che, per essere stata stipulata a livello universale (nel contesto delle Nazioni Unite), segnala la coscienza della comunità degli Stati in materia di contrasto alla corruzione¹⁵ - il significativo mutamento di strategia: essa dispone infatti di un ricco corredo normativo, ben organizzato, con previsioni anche in materia di prevenzione¹⁶.

Peraltro, pure gli accordi internazionali "di prima generazione" (quelli, per chiarezza, a contenuto penalistico) si erano già orientati verso una prassi applicativa indirizzata a presidiare l'integrità dell'ordinamento e della società civile e imprenditoriale tramite strumenti di prevenzione. Questo è un approccio che emerge in modo assai limpido, per esempio, dall'attività svolta dal *Working Group on Bribery* (WGB) nato a valle dell'entrata in vigore della Convenzione OCSE del 1997¹⁷: nonostante abbia la responsabilità principale di verificare lo stato d'adempimento della Convenzione del 1997, esso lavora infatti anche per prevenire le condotte di corruzione, come emerge dai tanti approfondimenti in tema di *governance* della pubblica amministrazione, del settore privato, dell'attività di impresa alla luce di principi di integrità, trasparenza,

¹⁴ I. Sales, *Dove nasce la corruzione*, in *Il Mattino*, 12 ottobre 2017, pp. 1 e 47.

¹⁵ La *UN Convention against Corruption* (di cui alla nota 6) è stata ratificata (al 26 giugno 2018) da centottantasei parti e da un'organizzazione internazionale di integrazione regionale, l'Unione europea (v. <https://www.unodc.org/en/corruption/ratification-status.html>).

¹⁶ Dettate negli artt. 5-14; la Convenzione è articolata in otto parti: dopo un preambolo, le disposizioni di portata generale (artt. 1-4) e, appunto le norme sulla prevenzione, essa ha una parte a contenuto penalistico (artt. 15-42); si occupa quindi della cooperazione giudiziaria penale (artt. 43-50), di *asset recovery* (artt. 51-59) e di assistenza tecnica e scambio di informazioni fra le Parte contraenti (artt. 60-62); prevede poi un proprio meccanismo di adeguamento a sviluppi futuri (artt. 63-64) e contiene infine le tradizionali disposizioni finali (artt. 65-71).

¹⁷ Cit. *supra*, nota 6.

competenza e *accountability*¹⁸. Si consideri come, inoltre, la Convenzione - pur di impronta penalistica - sia stata capace di indirizzare l'ordinamento italiano (così come quello di altri Stati contraenti) verso strategie di prevenzione fondate sull'adozione di tecniche *risk based* e organizzate su modelli di *compliance*, di cui più oltre brevemente si dirà¹⁹. Ciò significa che, agganciandosi a obblighi di *hard law* di squisita impronta penalistica, questa Organizzazione ha saputo presidiare, tramite strumenti di *soft law*, anche l'area della prevenzione in funzione di radicare una cultura dell'integrità.

Uno stesso approccio si verifica nell'occasione dei procedimenti cosiddetti di *peer review*, che consistono nella valutazione dell'adempimento degli obblighi convenzionali da parte dei singoli Stati contraenti. Questa tipologia di obblighi è stata in via di prassi integrata dalla richiesta del rispetto di norme di *soft law*, tanto che per esempio nell'ambito del Consiglio d'Europa il GRECO (così come, nell'OCSE, il ricordato WGB²⁰) valuta l'adempimento nazionale alla luce anche di normative di *soft law* che portano l'attenzione sulla prevenzione non più solo sulla repressione²¹.

¹⁸ Sono assai interessanti le considerazioni al proposito di S. Bonfigli, *La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica*, in F. Merloni R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Milano (Franco Angeli), 2009, p. 400 ss. Per un utile comparazione fra UNCAC e Convenzione OCSE si veda L. Borlini, P. Magrini, *La lotta alla corruzione internazionale dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Dir. comm. internaz.*, 2007, p. 15 ss.

¹⁹ Il richiamo necessario è al d. lgs. n. 231/2001 adottato su delega della legge n. 300/2000 di autorizzazione alla ratifica della Convenzione OCSE (oltre di altri tre accordi internazionali in materia di contrasto alla corruzione).

²⁰ V. al proposito, tra gli altri, M. Montanari, *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle istituzioni internazionali. I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, in *Dir. pen. cont.*, 1 luglio 2012.

²¹ La valutazione di *peer review* viene infatti attuata a partire dalle due Convenzioni europee del 1999 come integrate da: *Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against Corruption; Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Members states on codes of conduct for public officials (including a model code); Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 191); Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to members states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*. Nell'ambito del Consiglio d'Europa la valutazione sull'adempimento degli Stati viene fatta nel quadro del "Group of States against Corruption" (GRECO): è grazie all'allargata base giuridica che il IV ciclo di valutazione ha potuto esaminare gli adempimenti degli Stati parti del GRECO in tema di prevenzione della corruzione nei confronti dei membri del Parlamento, dei giudici e dei pubblici ministeri. In argomento v. in generale L. Salazar, *Contrasto alla corruzione e*

Vi è poi da considerare che nella prassi internazionale a una qualificazione strettamente penalistica della nozione di corruzione – sulla quale le convenzioni in materia tendono a dare un’analogia, quasi sovrapponibile definizione²² - è andata affiancandosi una nozione sociologica²³: essa abbraccia quei comportamenti che sono definiti di “cattiva amministrazione”, i quali non rilevano sul piano della risposta repressiva, talvolta essendo del tutto privi della valenza dell’illegalità sostanziandosi in mere irregolarità, ma che pure si traducono nel piegare a un interesse privato il bene pubblico²⁴ e che quindi si contraddistinguono per un’impronta di illegalità o anche solo di irregolarità: si usa, nel diritto internazionale, l’espressione *wrongdoing*, termine veramente assai poco tecnico e molto ampio²⁵.

processi internazionali di mutua valutazione: l’Italia davanti ai suoi giudici, in *Cass. pen.*, 2012, p. 4270 ss.; specificamente per l’Italia in relazione a quest’ultimo ciclo di valutazione T. Barzanti, *Corruzione. Quarto ciclo di valutazione GRECO: pubblicato il rapporto sull’Italia*, in www.dirittopenaleglobalizzazione.it, 5 maggio 2017.

²² Vi sono differenze rilevanti circa l’ambito d’applicazione soggettivo (per le quali v. *supra*, in fine nota 5), ma quanto all’oggetto materiale della condotta vi è un’ampia convergenza, facendosi riferimento in via general all’indebito vantaggio in termini assai vaghi con l’espressione «*any undue advantage*» (artt. 2-3 *Criminal Law Convention on Corruption*; art. 2 *Civil Law Convention on Corruption*; art. 15 *UNCAC*). La Convenzione dell’OCSE si distingue perché individua la fattispecie penale di corruzione transnazionale (o internazionale) nell’ambito di transazioni economiche, fattispecie che deve essere introdotta nell’ordinamento di ciascuna delle Parti contraenti (sulla quale v. S. Manacorda, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, Napoli, 1999).

²³ M. Arnone, S. Borlini, *Corruption*, cit., pp. 314-321.

²⁴ A. Vannucci, *L’evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, www.astrid-online.it/static/upload/protected/Vann/Vannucci.pdf.

²⁵ A questo approccio si informa anche il sistema italiano di prevenzione della corruzione: la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2013 (specific. p. 4. Analogamente il PNA, 2015, par. 2.1), nell’intervenire su alcune questioni interpretative poste dalla “Legge Severino” (legge n. 190/2012), sottolinea il carattere polisemico della parola corruzione ivi utilizzata: essa, quando è impiegata nella legge in relazione all’attività di prevenzione, fa riferimento a un «concetto di corruzione in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati»; quando utilizzata in relazione alle condotte di corruzione penalmente rilevanti, rinvia alle qualificazioni tecnico-giuridiche contenute nel Codice penale, dall’art. 314 in poi.

Al proposito è pertinente approfondire il concetto di corruzione e del recente uso di considerare in esso ricomprese condotte non solo penalmente rilevanti, ma anche ascrivibili alla cd. «corruzione amministrativa»²⁶: ci si riferisce con ciò agli «atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse»²⁷. Viene in evidenza, dunque, qualsiasi «situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, rilevi il malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso distorto delle funzioni attribuite»²⁸.

In realtà non sembra molto importante coniare una definizione di corruzione amministrativa²⁹ per ricollegare a essa l'esigenza di un'attività di prevenzione delle condotte di corruzione. Piuttosto, tenendo presente che la definizione condivisa di condotta di corruzione nel senso sociologico del termine si sostanzia nel piegare i poteri conferiti da un mandato a un interesse privato, individuale – dunque in definitiva nel far prevalere, in una situazione di conflitto di interessi³⁰, quello privato a discapito di quello pubblico –, la prevenzione consiste nella predisposizione di strumenti che consentono di indirizzare il comportamento della persona e dell'ente al quale ella appartiene nella direzione di sempre privilegiare l'interesse pubblico.

²⁶ M. Clarich, B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. Mattarella, M. Pelisero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 61; M.C. Romano, *Il ruolo e le competenze di ANAC sui contratti pubblici*, in M. D'Alberti (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, 2017, p. 769.

²⁷ M. Clarich, B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, loc. ult. cit.

²⁸ ANAC, *PNA 2013*, Roma, 2014, p. 13.

²⁹ Sulla difficoltà di attribuire valore giuridico alla nozione “larga” di corruzione v. R. Cantone, E. Carloni, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Diritto pubblico*, 2017, p. 911.

³⁰ Sulla nozione di conflitto di interessi, sulla tipologia di essi, sulla difficoltà di riconoscerne l'esistenza v. OECD, *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, Paris, 2003; OECD, EU, *Conflict of interest policies and practices in nine EU Member States: a comparative review*, SIGMA Paper No. 36.

La prevenzione, insomma, interviene “a monte” di una condotta (omissiva o commissiva) di illegalità (anche penalmente rilevante) o di irregolarità, quando ricorrano «situazioni nelle quali il rischio è meramente potenziale», situazioni dunque «in presenza delle quali è necessario entrino in gioco misure di “allontanamento” dal rischio, con scelte che talvolta prescindono completamente dalle condotte individuali»³¹.

3. La clausola relativa al rispetto della sovranità nazionale.

In via preliminare vale la pena di rilevare l'esplicito limite che le norme convenzionali incontrano, indipendentemente dal fatto che esse promanino da un'organizzazione internazionale di tipo classico, piuttosto che da un ente di integrazione, quale è, per il contesto regionale entro il quale l'ordinamento italiano è implicato, l'Unione europea³².

Nella Convenzione delle Nazioni Unite, così come nel Trattato sull'Unione europea, ricorre una clausola di portata generale secondo la quale «*States Parties shall carry out their obligations under this Convention in a manner consistent with the principle of sovereign equality and territorial integrity of States and that of non-intervention in the domestic affairs of other States*»³³. La norma si inquadra perfettamente nei principi di struttura dell'ordinamento della comunità internazionale di cui sopra si è detto: rispetto dell'integrità nazionale e della competenza domestica di ciascuno Stato, nel quadro di una cooperazione improntata alla pari ordinazione fra tutti essi³⁴.

³¹ R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 27 novembre 2017, par. 3.

³² Sulla tipologia delle forme di cooperazione internazionale istituzionalizzata (e sulle conseguenti differenze giuridiche che si determinano per gli Stati membri in relazione alla funzione da esse assolta) si veda per tutti U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 2010³, p., 79 ss.

³³ Artt. 2, co. 1, UNCAC.

³⁴ Nei lavori preparatori è stata adottata una “*interpretative note*” che afferma tale congruenza e l'interpretazione della nozione di dominio riservato come accolta in sede di Nazioni Unite: A/58/422/Add.1, para. 10.

La percezione della possibile pervasività degli obblighi che comporta la ratifica della Convenzione ha comunque determinato gli Stati ad aggiungere clausole specifiche, indirizzate allo stesso scopo, in singole norme della Convenzione. Nel Capitolo dedicato alle “*Preventive Measures*”, ricorre con insistenza l’inciso che lo Stato assume l’obbligo implicito «*in accordance with the fundamental principles of its legal system*»: così è per le norme che riguardano il tipo di strategia e di politica statale³⁵, che obbligano all’istituzione di «*body or bodies, as appropriate, that prevent corruption*»³⁶; che dispongono in tema di organizzazione della pubblica amministrazione nazionale³⁷, nonché integrità, onestà e responsabilità del pubblico dipendente³⁸; che stabiliscono criteri nella gestione dei contratti pubblici e delle finanze pubbliche³⁹; che obbligano alla trasparenza⁴⁰ anche nel finanziamento dei partiti politici e delle tornate elettorali⁴¹ e, tramite la valorizzazione dei canali di trasmissione di informazioni⁴², a prendere misure per assicurare l’integrità della funzione giudiziaria⁴³, a prevenire e rafforzare la disciplina nazionale in materia di contabilità, anche tramite misure di trasparenza⁴⁴, a promuovere la partecipazione della società civile nell’azione statale di contrasto alla corruzione⁴⁵.

Soltanto la disposizione sulle misure da assumere per contrastare il riciclaggio di “denaro sporco” prevedono una formula più protettiva delle sovranità nazionali, stabilendo l’obbligo per tutte le diverse autorità di ciascuno Stato implicate in siffatta attività di collaborare a livello nazionale e internazionale «*within the conditions prescribed by its domestic law*»⁴⁶.

³⁵ Art. 5, co. 1, UNCAC.

³⁶ Art. 6, co. 1, UNCAC.

³⁷ Art. 7, co. 1-2, UNCAC.

³⁸ Art. 8, co. 1, UNCAC.

³⁹ Art. 9, co. 1, UNCAC.

⁴⁰ Art. 7, co. 4, UNCAC.

⁴¹ Art. 7, co. 3, UNCAC.

⁴² Art. 10, co. 1, UNCAC.

⁴³ Art. 12, co. 1, UNCAC.

⁴⁴ Art. 12, co. 1, UNCAC.

⁴⁵ Art. 13, co. 1, UNCAC.

⁴⁶ Art. 14, co. 1, lett. b), UNCAC.

Come anticipato, anche nel Trattato sull'Unione europea ricorre una clausola di portata generale, secondo la quale l'«Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la propria identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale»⁴⁷. Questa formula è accompagnata da precisazioni che sorvegliano, da altre specifiche prospettive, l'agire dell'Organizzazione nei confronti degli Stati membri, prevedendo che nell'esercizio delle sue competenze - anche assai penetranti - essa operi nel rispetto del principio di attribuzione⁴⁸, intervenendo nei settori che non siano di sua competenza esclusiva «soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri»⁴⁹, limitando il contenuto e la forma dell'azione «a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati»⁵⁰. Dunque la competenza dell'Unione a «svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri» in materia di «cooperazione amministrativa»⁵¹ - considerata una «questione di interesse comune» a Stati membri e Unione⁵² - deve rispettare la sovranità nazionale nei limiti rigorosi descritti.

La differenza con il complesso delle disposizioni stabilite nella Convenzione di Merida è che la difesa contro l'«invasione» esterna viene apprestata, in quest'ultima, contro gli altri Stati parti contraenti, nell'Unione contro quest'ultima.

La *OECD Convention on combating bribery* dispone che lo Stato debba adempiere «*as may be necessary, in accordance with its legal principles*»⁵³, o «*within the framework of its law*»⁵⁴.

⁴⁷ Art. 4, co. 2, TUE.

⁴⁸ Art. 5, co. 2 TUE.

⁴⁹ Art. 5, co. 3, TUE.

⁵⁰ Art. 5, co. 4, TUE.

⁵¹ Art. 6, lett. g), TFUE.

⁵² Art. 197, co. 1, TFUE.

⁵³ Art. 2.

⁵⁴ Art. 8, co. 1.

Molto tenue è la protezione delle sovranità nazionali predisposta dalla *Criminal Law Convention on Corruption* del Consiglio d'Europa, dove ricorre pressoché in ogni disposizione la formula «*Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary (...)*»⁵⁵.

Nella *Civil Law Convention on Corruption*, maturata nello stesso contesto istituzionale, non vi è traccia di analogo filtro a tutela della sovranità.

Vi è dunque un diverso grado di “difesa” dell'ordinamento nazionale nei confronti dell'incidenza del disposto convenzionale. Si reputa che ciò dipenda da due diverse variabili.

Anzitutto, ove il gruppo degli Stati che partecipano allo strumento convenzionale sia più omogeneo (dunque numericamente più limitato), il consenso degli Stati si consegue sul contenuto normativo con maggior facilità e con minori diffidenze reciproche. Ecco perché le convenzioni regionali europee sono corredate di “difese” minori (o addirittura assenti) rispetto a quante assunte a livello universale.

In secondo luogo, quando l'accordo non si limita a porre esclusivamente diritti e obblighi reciproci fra gli Stati ma intende dare vita anche a un ente internazionale di governo di ambiti materiali di attività (pur in concorrenza con gli Stati membri), se ne apprezza la potenziale maggiore incisività e invasività nella sfera delle sovranità nazionali e dunque l'accordo stesso è corredato da previsioni che circoscrivono con grande accuratezza l'esercizio delle competenze da parte dell'ente stesso.

4. La mobilitazione delle diverse componenti della comunità statale, tanto a livello domestico che a livello internazionale.

Venendo finalmente a delineare se esista e come si atteggi il modello internazionale di prevenzione della corruzione, l'attenzione va alle strategie, modalità, misure, strumenti che vengono individuati dalla comunità (universale o regionale) degli Stati ai fini di un efficace azione statale di prevenzione della corruzione.

⁵⁵ Artt. 1-15.

Una prima importante indicazione riguarda la strategia complessiva che si chiede agli Stati di mettere in campo. A fronte di un fenomeno considerato grave, non soltanto per la quantità di risorse economiche drenate⁵⁶, ma soprattutto per il carattere di pervasività, sistematicità e diffusione delle pratiche devianti⁵⁷, occorre evidentemente predisporre una strategia che certo utilizzi norme, procedimenti, istituzioni, ma che soprattutto sia in grado di incidere sul tessuto culturale della comunità nella quale quel fenomeno si sia radicato. Ciò comporta la mobilitazione di tutte le forze presenti in una società, per indirizzarle verso un diverso stile di vita, ovvero – per utilizzare un’espressione contenuta in una raccomandazione internazionale – la costruzione di «*a coherent and comprehensive public-integrity system*»⁵⁸.

Di questa necessaria generale mobilitazione delle energie positive di un intero contesto sociale e giuridico sono testimonianza le richieste che emergono, in via esemplificativa dalla collaborazione intergovernativa che si svolge a livello tecnico entro l’OCSE⁵⁹; dal contesto del Consiglio d’Europa⁶⁰; da quello dell’Unione europea, dove si stigmatizza «la frammentazione» delle misure di prevenzione della corruzione inadatte a determinare risultati visibili se non ricomprese in un approccio globa-

⁵⁶ La gravità del fenomeno dalla prospettiva economica è stata per esempio sottolineata da Christine Lagarde, direttore del Fondo Monetario Internazionale, che ha parlato (nel *Report* presentato alla Conferenza annuale della Banca Mondiale del 12 ottobre 2017) di un “costo” derivante dalle condotte di corruzione pari a 1,5 trilioni di dollari all’anno. V. anche i risultati riportati in *European Commission, Special Eurobarometer 470 – Corruption*, October 2017, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinio>; a proposito del rapporto virtuoso fra crescita economica e qualità delle istituzioni pubbliche v. Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2019*, doc. COM(2018) 770 final; World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, Washington, 2018.

⁵⁷ Sulla gravità del fenomeno dalla prospettiva del rispetto dei principi dello Stato di diritto v. *supra*, nota 5.

⁵⁸ Punto II delle Recommendations del 26 gennaio 2017 C(2017)5 *on Public Integrity*, indirizzate alla costruzione di un sistema pubblico di integrità; esse sostituiscono le Raccomandazioni del 1998 *on Improving Ethical Conduct in the Public Service*.

⁵⁹ *Infra*, parr. 5 e 6.

⁶⁰ Già nel 1994 il Comitato dei Ministri aveva adottato la risoluzione – Res(94)24 – *Twenty Principles for the Fight against Corruption* che suggerisce un approccio olistico al contrasto delle condotte di corruzione. V. anche sulla stessa falsariga *Basic Anti-Corruption Concepts. A training Manual*, Strasbourg, 2015.

le»⁶¹; dalla già tante volte richiamata *United Nations Convention against Corruption*.

In particolare, quest'ultima è preordinata a promuovere e rafforzare le misure per prevenire la corruzione in modo efficace ed effettivo; a dare impulso, facilitare e sostenere la cooperazione internazionale, anche tramite un'attività di formazione; a promuovere l'integrità – tramite anche la responsabilizzazione (*accountability*) della pubblica amministrazione – nonché la corretta gestione degli affari pubblici⁶².

Di conseguenza, le norme contenute nel capitolo della Convenzione intitolato alle "*Preventive Measures*" dispongono che gli Stati parti contraenti vi provvedano anzitutto investendo energie in tutte le componenti di ciascuna comunità nazionale: l'apparato pubblico, la componente economico-produttiva, la società civile.

Quanto alla pubblica amministrazione nazionale, ciascuno Stato deve intervenire con misure capaci di incidere sugli assetti organizzativi, tali da privilegiare l'integrità, la trasparenza, la competenza dell'apparato pubblico, nonché la responsabilità individuale di ciascuno dei suoi componenti⁶³. Attenzione va pure alla magistratura e ai servizi inquirenti, la cui indipendenza e integrità deve essere presidiata anche tramite l'adozione di codici di comportamento⁶⁴.

La Convenzione si rivolge poi al settore privato nella duplice sua articolazione.

In relazione alla componente produttiva del Paese, essa obbliga gli Stati contraenti a prevenire la corruzione tramite il rafforzamento della disciplina in materia di contabilità e revisione dei conti; tramite la promozione e l'elaborazione di norme e procedure volte sia a preservare l'integrità degli enti privati (con codici di condotta e misure per la pre-

⁶¹ Commissione europea, *Scheda tematica per il semestre europeo. Lotta contro la corruzione*, 22 novembre 2017, p. 8.

⁶² Art. 5. V. sul punto D. Vlassis, J. Pilgrim, *The United Nations Convention against Corruption: a framework for addressing common challenges in identifying incentives for private sector integrity*, in F. Bonelli, M. Mantovani (a cura di), *Corruzione nazionale e internazionale*, Milano, 2014, pp. 253-254.

⁶³ Art. 9-10. Più diffusamente parr. 5 e 6; per la trasparenza, par. 7.

⁶⁴ Art. 11.

venzione dei conflitti di interesse, disponendo anche se necessario, e per un periodo ragionevole, l'interdizione dall'esercizio delle attività professionali)⁶⁵, sia a far radicare buone pratiche nei rapporti commerciali reciproci e con lo Stato; tramite la trasparenza, che per esempio comporti la conoscibilità della proprietà effettiva degli enti privati⁶⁶. Lo Stato deve disporre la non deducibilità fiscale delle spese societarie che costituiscono tangenti⁶⁷. A protezione dell'integrità del settore privato lo Stato deve anche dotarsi di un sistema di sanzioni (penali, civili, amministrative) che siano efficaci, proporzionate e dissuasive, formula ormai di rito nelle convenzioni internazionali.

La Convenzione promuove l'adozione di una disciplina che presidi l'area dei contratti pubblici, della quale meglio si dirà, con misure di prevenzione della corruzione che premino la trasparenza e la concorrenza⁶⁸ e allontanino condotte di riciclaggio di denaro che provengano da attività illecite⁶⁹.

In relazione alla seconda articolazione del settore privato, la Convenzione vuole che lo Stato contraente valorizzi le iniziative di coinvolgimento della società civile, stimolando la partecipazione all'azione di prevenzione della corruzione di cittadini, comunità di persone e organizzazioni non governative, tramite la loro sensibilizzazione alla problematica complessiva della corruzione, la trasparenza dei processi decisionali, la loro partecipazione a quest'ultimi, la promozione della libertà di espressione, di ricerca, di informazione, di accesso agli organi pubblici preposti alla prevenzione della corruzione⁷⁰.

⁶⁵ *Infra*, par. 6.

⁶⁶ Art. 12, co 1. Al proposito a partire dalla Dichiarazione di San Pietroburgo e dalla sessione del G20 a presidenza australiana e copresidenza italiana (2014) la comunità internazionale si sta impegnando per la trasparenza proprietaria a fini di contrasto dell'ingresso dell'economia illecita entro l'economia legale, tramite tra l'altro l'adozione di *High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*, la creazione di un quadro di scambio automatico delle informazioni fiscali (cd. AEOI, predisposto da OCSE), la direttiva UE 20157849 (art. 29), le raccomandazioni adottate da Financial Action task Force. Si vedano FATF *Report on the G20 Beneficial Ownership*, September 2016; T.I., *Just to Show: Reviewing G20 Promises on Beneficial Ownership*, 2015.

⁶⁷ Art. 12, co. 4.

⁶⁸ Art. 9. V. *infra*, par. 8.

⁶⁹ Art. 14.

⁷⁰ Art. 13.

Peraltro, in un'area di cooperazione internazionale regionale contraddistinta da un singolare processo di integrazione economica, sociale e giuridica degli ordinamenti nazionali - dunque in un contesto giuridico assai diverso da quello che viene espresso dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione -, l'approccio è del tutto analogo: al proposito valga il solo riferimento ai contenuti della Comunicazione della Commissione europea in tema di una *Politica globale dell'Unione europea contro la corruzione*⁷¹.

I diversi contesti giuridici internazionali interessati dal contrasto alla corruzione ai quali sino ad ora si è fatto riferimento - NU, UE, OCSE, Consiglio d'Europa - utilizzano, insomma, un'analogia strategia che tende a coniugare norme di portata generale capaci di esplicitare efficacia dissuasiva di sistema e norme settoriali finalizzate a innalzare il costo della condotta corruttiva⁷².

Vi è poi una richiesta che proviene dal contesto internazionale, relativa all'esigenza di assicurare il coordinamento della strategia e dell'azione interna allo Stato con quella esterna. Questa richiesta è espressa, per esempio, dalla disposizione della Convenzione di Merida che esige la collaborazione fra gli Stati - tanto bilaterale che multilaterale, anche nel quadro delle organizzazioni internazionali e regionali - ai fini della promozione e della messa a punto delle misure implicate dalla strategia di prevenzione della corruzione elaborata su base nazionale⁷³.

Nell'Unione europea è presente una clausola espressa (peraltro esclusivamente dichiarativa di un'obbligazione implicita in qualsivoglia pattuizione internazionale⁷⁴) che contempla il vincolo per ciascuno Stato membro e per l'Unione di rispettarsi e assistersi reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati⁷⁵.

⁷¹ COM(2003) 317 final.

⁷² Così anche F. Di Cristina, *Prevenire la corruzione e l'illegalità negli appalti pubblici: verso una nuova via europea*, in A. Del Vecchio, P. Severino (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014, pp. 328-330.

⁷³ Art. 5, co. 4.

⁷⁴ La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati contempla l'obbligo di esecuzione in buona fede delle pattuizioni internazionali (art. 26), facendo proprio un principio di diritto internazionale.

⁷⁵ Il principio di leale collaborazione è contenuto nell'art. 4, co. 3, TUE.

5. I principali profili del modello internazionale di prevenzione della corruzione. In particolare: la buona organizzazione della funzione pubblica.

È indubbio che «è nell'organizzazione amministrativa, nella costruzione di "uffici" adeguati alle funzioni (...) assegnate, che si afferma la prima e fondamentale garanzia della cura effettiva dell'interesse generale (...)»⁷⁶. Il diritto internazionale fa proprio questo approccio e propone agli Stati di intervenire anzitutto sull'organizzazione della pubblica amministrazione nazionale con l'adozione della strategia cosiddetta *risk based*, ispirata dai lavori che si svolgono entro l'OCSE⁷⁷.

È stata dunque accolta la prospettiva secondo la quale ogni ente – pubblico o privato che sia - deve responsabilmente porsi il problema del rischio di infiltrazione delle condotte di corruzione in relazione tanto al contesto esterno nel quale esso è inserito, quanto al contesto interno, che ha riguardo al tipo di attività svolta e alle specificità della propria organizzazione e struttura.

È una strategia che ha il proprio punto di forza nei programmi indirizzati a pianificare a breve e medio termine come fronteggiare il rischio di condotte corruttive: essi hanno preso nell'ordinamento italiano il nome di *compliance programs* (per il mondo degli operatori privati, in relazione alla necessità di adempiere al d.lgs. n. 231/2011) e di Piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (per il mondo della P.A., come stabilito dalla "legge Severino", nonché per gli enti ad essa assimilabili, secondo il d.lgs. n. 97/2016)⁷⁸.

⁷⁶ In questo senso – riferendosi al solo ambito della pubblica amministrazione ma facilmente generalizzabile anche all'ente privato – F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2018, p. 82.

⁷⁷ V. al riguardo anche il solo OECD, *Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries*, 2000, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf>; Punto II.3 delle Recommendations cit. *supra*, nota 58.

⁷⁸ Il processo come applicato nell'ordinamento italiano dalla "Legge Severino" è descritto e apprezzato in ambito internazionale: v. OCSE, *Rapporto sull'integrità in Italia. Rafforzare l'integrità nel settore pubblico, ripristinare la fiducia per una crescita sostenibile*, 2013, specific. pp. 106-107, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/rapporto-ocse-sull-integrita-in-italia_9789264206014-it#:WgCDWo_Wzow#page2. Sui modelli di *compliance* (privatistici e pubblicistici) per un loro confronto si rinvia a N. Parisi, F. Clementucci, *Assessment of the Effectiveness of Anti-*

Questa tecnica si snoda a partire da una concatenazione di passaggi concettuali e operativi scanditi in due tappe fondamentali: la prima di esse (cd. *risk assessment*) è indirizzata alla verifica dell'esistenza di rischi, identificandone i fattori. La seconda tappa (cd. *risk mitigation and management*) è indirizzata all'individuazione delle misure per trattare il rischio, all'adozione delle conseguenti decisioni da assumere per gestire il rischio rilevato, per abbassarne il livello o anche soltanto per accettarne l'esistenza, quando non sia possibile evitarlo, predisponendo anche misure di monitoraggio e controllo.

È da enfatizzare il passaggio importante relativo alla prospezione del rischio alla luce dell'indagine sul contesto esterno e interno all'ente stesso. Il programma che ciascun ente si dà, infatti, deve essere considerato una creatura unica e irripetibile⁷⁹. Dunque, la rilevazione del rischio specifico per esso è un passaggio necessitato, che inerisce all'intrinseca natura del modello di *compliance* adottato in funzione di contrasto preventivo alla corruzione.

Le vicende che in Italia hanno accompagnato la nascita dei "modelli 231", prima, e poi la prima elaborazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione sono al proposito molto istruttive, nel senso che spiegano perché ambedue questi tipi di programmi abbiano scontato problemi di inefficienza e di burocratizzazione dell'ente al quale ineriscono.

Al tempo della loro prima introduzione erano fiorite molte iniziative di confezione di modelli proposti da società di consulenza: tali soluzioni dimenticavano che, procedendo tramite l'aiuto esterno all'ente, quest'ultimo non era messo nelle condizioni di prendere coscienza dei rischi suscettibili di riprodursi individualmente e specificamente entro

Corruption Measures for the Public Sector and for Private Entities, in *It. Journal Public Law*, n. 1/2019, p. 267 ss.

⁷⁹ Si è in modo efficace detto (a proposito del modello organizzativo richiesto dal d.lgs. n. 231/2001) che esso deve essere «*taylor made*»: così M. Zecca, A. Paludi, *Corruzione e modelli di organizzazione delle imprese. Un'analisi giurisprudenziale*, in A. Del Vecchio, P. Severino (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014, p. 117. Da ultimo v. V. Mongillo, N. Parisi, *L'intervento del giudice penale e dell'autorità amministrativa nella gestione societaria, tra impresa lecita, impresa "socialmente pericolosa" e impresa mafiosa: alla ricerca di un disegno*, in *Rassegna economica*, 2019, specific. par. 2.

di sé, tanto in un certo contesto esterno, quanto alla luce delle proprie caratteristiche interne. Non a caso i modelli così adottati si sono dimostrati inefficaci quando sottoposti alla prova del giudice penale⁸⁰ nonché dell'autorità amministrativa di riferimento⁸¹.

Da siffatta operazione emergono, tra l'altro, ottime occasioni di riorganizzazione dell'ente, nel senso di dare a esso una maggiore efficienza sul piano generale: il collegamento fra *performance* e prevenzione della corruzione è del tutto evidente⁸². In questa caratteristica si àncora tra l'altro, dal punto di vista concettuale, la convinzione dell'utilità a medio-lungo termine di un approccio alle misure di prevenzione della corruzione in una logica non di mero adempimento formale del dettato legislativo, ma di occasione costruttiva per una razionalizzazione dell'ente sul piano tanto organizzativo quanto delle modalità di svolgimento delle sue attività.

Sui vantaggi che derivano da siffatta strategia ci si può riferire ancora una volta al contesto della cooperazione internazionale: sempre l'OCSE sostiene che nei Paesi ove essa è praticata, i programmi e piani sono indirizzati «*to modernise the public service in general, and in particular to make the regulations more stringent, to ensure transparency in the administration and in financing political parties, to promote openness of government information and freedom of the media and to improve international cooperation in the such efforts*»⁸³.

Anche l'Unione europea sta dedicando attenzione all'integrità della pubblica amministrazione, come principio generale di *good governance* nell'Unione stessa ed entro i suoi Stati membri, utile a prevenire condot-

⁸⁰ V. la prassi riportata in M. Colacurci, *L'idoneità del modello nel sistema 231, tra difficoltà operative e possibili correttivi*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 2/2016, p. 66 ss.

⁸¹ V. ANAC, *Relazione annuale (al Parlamento) – 2014*, Roma, 2015, p. 225 s.

⁸² In relazione all'esigenza di assicurare sul piano sostanziale il coordinamento fra i diversi strumenti di programmazione si rinvia al *PNA – Aggiornamento 2017*, adottato con delibera n. 1028 del 22 novembre 2017, par. 3. Per i collegamenti che nell'ordinamento italiano sono stabili fra questi strumenti sul piano normativo si v. il *PNA 2016*, adottato con delibera n. 831 del 3 agosto 2016, par. 5.3.

⁸³ OECD, *Trust in Government*, cit., p. 68. A proposito dell'ambito universale si veda UNODC, *A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events* New York, 2013, pp. X-XIII.

te di corruzione nel quadro dello Stato di diritto⁸⁴, valore fondante dell'Unione che rispecchia l'identità comune degli Stati membri.

La prospettiva è quella di coltivare e far coltivare «la fiducia nelle istituzioni pubbliche (...), fondamentale per il buon funzionamento delle società democratiche»⁸⁵, tramite strumenti che diano pienezza ai valori fondanti di ogni pubblica amministrazione pubblica democratica⁸⁶.

Si prefigurano strumenti che coinvolgono una riforma della pubblica amministrazione a partire dal momento dell'elaborazione delle strategie politiche ad essa relative, fino alla sua organizzazione e alle modalità del reclutamento del personale pubblico, passando per l'assetto dei suoi rapporti con le altre istituzioni e con i cittadini, per la sua digitalizzazione, nonché per la gestione finanziaria delle sue risorse⁸⁷. Da questo "manuale" si possono ricavare principi di un'organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione nazionale aderenti allo Stato di diritto.

Ciò che più interessa è che, al di là delle procedure messe in campo per far rispettare i principi dello Stato di diritto nel caso di (rischi di) gravi violazioni⁸⁸, l'Unione ha inoltre predisposto meccanismi per aiutare gli Stati membri ad affrontare in concreto i problemi eventualmente nascenti.

⁸⁴ I principi dello Stato di diritto sono ricavabili dagli artt. 2 e 7 TUE. L'impegno delle istituzioni europee per il loro rispetto è rilevabile continuamente da più decenni (v. D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, Napoli, 2008); in via esemplificativa, e rifacendosi soltanto alla prassi più recente, si vedano: Commissione europea, COM(2003) 606 final; COM(2014) 158 final; COM(2019) 163 final. Per la giurisprudenza della Corte di giustizia UE richiamo le decisioni intervenute in cause C-64/16; C-284/16; C-216/18PPU; C-619/18; C-621/18; C-619/18. Si vedano inoltre le risoluzioni del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 (2015/2254-INL) e del 12 settembre 2018 /2017/2131-INL).

⁸⁵ Commissione europea, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione*, doc. COM(2019) 163 final, p. 1.

⁸⁶ European Commission, *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*, 2017, pp. 19-20.

⁸⁷ Doc. ult. cit.

⁸⁸ Procedure istituite dall'art. 7 TUE e governate dal "quadro per lo Stato di diritto" (utilizzato sino ad oggi solo per la Polonia) definito dalla Commissione con la COM(2014) 158 final. Le procedure sono state ad oggi richieste per la Polonia e per l'Ungheria (v. le informazioni al proposito in COM(2019) 163, cit., specific. Nelle note 14, 15 e 22).

ti dall'esigenza di rispettare lo Stato di diritto nelle sue diverse declinazioni.

Con specifico riferimento all'assetto della pubblica amministrazione e alla prevenzione della corruzione ad essa relativa rilevano anzitutto i cicli del cd "semestre europeo", indirizzati al coordinamento delle politiche nazionali economiche, fiscali e sociali: le relazioni adottate al termine di esso sui singoli Paesi individuano i problemi gravi e formulano raccomandazioni. È stato predisposto un "Programma di sostegno alle riforme strutturali", indirizzato tra l'altro al rafforzamento delle pubbliche amministrazioni nazionali anche nel contrasto alla corruzione⁸⁹. Per il conseguimento di questi stessi obiettivi funzionano i fondi strutturali, i fondi di investimento e i fondi di sostegno delle politiche pubbliche in materia di sicurezza e giustizia.

6. (segue) L'integrità del dipendente pubblico.

La Convenzione di Merida individua precise modalità secondo le quali ogni pubblica amministrazione deve perseguire i principi di imparzialità, integrità, competenza e *accountability* dei propri componenti.

I punti di snodo di siffatta azione sono rappresentati anzitutto dall'adozione, il mantenimento e il rafforzamento di un sistema di assunzione e gestione del personale appartenente alla P.A. incentrato sui principi di efficacia, di trasparenza di valutazione del merito, di equità retributiva⁹⁰; la norma mette l'accento sulla necessità di formazione generale alla luce dell'esigenza che la funzione pubblica venga esercitata in modo corretto, onorevole e adeguato, nonché di formazione di competenze specifiche in settori particolarmente esposti al rischio di infiltrazione di condotte corruttive; essa suggerisce il ricorso a misure di rotazione, di trasparenza e di prevenzione dei conflitti di interesse.

Vi è poi una grande attenzione posta sull'adozione di norme e/o codici di condotta utili a favorire l'integrità, l'onestà e la responsabilità dei funzionari pubblici, nonché di misure disciplinari efficaci per il caso di

⁸⁹ Regolamenti UE 2017/825 e 2018/1671.

⁹⁰ Art. 7.

violazione di queste disposizioni⁹¹; e sulla predisposizione di una disciplina che prevenga e risolva eventuali conflitti di interesse⁹². A questo settore viene anche ascritta la predisposizione di misure che obblighino i dipendenti pubblici a dichiarare doni o vantaggi di natura sostanziale che potrebbero determinare situazioni di conflitto di interesse⁹³.

L'OCSE dedica una specifica attenzione alla Pubblica Amministrazione nella stessa prospettiva individuata dalla Convenzione delle Nazioni Unite e detta norme di *soft law* analoghe nei contenuti. Significativo al proposito è quanto emerge dai lavori del cosiddetto "tavolo SPIO" (*Senior Public Integrity Officials Network*), istituito entro il *Directorate for Public Governance*, in grado di far circolare tra i trentasei Stati parte dell'Organizzazione le migliori prassi in materia di modelli di integrità dell'amministrazione pubblica nazionale. Esso ha prodotto sino ad oggi, per esempio, due diverse generazioni di raccomandazioni che indirizzano le amministrazioni nazionali ad adottare modelli virtuosi di organizzazione della pubblica amministrazione e di comportamento del singolo suo componente⁹⁴.

6.1. La tutela del dipendente che segnala illeciti dall'interno dell'ente di appartenenza.

Concorre con tutto quanto rapidamente rassegnato la richiesta diffusamente presente nelle carte internazionali di adozione di misure utili a favorire la segnalazione da parte dei dipendenti di un ente di condotte di corruzione delle quali si venga a conoscenza nell'esecuzione delle proprie funzioni, tema sul quale tanto la Convenzione di Merida, quanto l'OCSE, l'Unione europea e il Consiglio d'Europa insistono, come strumento per dare trasparenza all'agire dell'ente stesso e per consentire l'emersione di condotte definite latamente di *wrongdoing*.

⁹¹ Art. 8, co. 1, 2 e 6.

⁹² Art. 7, co. 4.

⁹³ Art. 8, co. 5.

⁹⁴ V. *supra*, nota 58.

Occorre soffermarsi specificamente su tale misura, per l'interesse che essa riveste e anche per la fatica che l'istituto del *whistleblowing* fa ad affermarsi negli ordinamenti nazionali soprattutto, ma non esclusivamente, di *civil law*⁹⁵.

Il *whistleblower* è persona che si fa portatore di un interesse non proprio, quello dell'integrità del funzionamento della pubblica amministrazione o dell'ente privato al quale è legato da un rapporto di lavoro: a motivo di questa sua funzione pubblicistica egli deve essere valorizzato ed eventualmente tutelato, ove oggetto di discriminazione.

La Convenzione di Merida, alla norma che si riferisce esclusivamente all'ambiente pubblico⁹⁶ affianca una disposizione più generale⁹⁷, con la quale gli Stati contraenti manifestano l'intenzione di inserire – «*shall consider incorporating*» – nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da trattamenti ingiustificati coloro che, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, segnalino alle autorità competenti fatti concernenti reati ricompresi nell'ambito di applicazione della Convenzione stessa.

Si tratta di una disposizione che, pur contenuta in uno strumento di *hard law*, è inidonea a imporre agli Stati l'obbligo di procedere in materia; tuttavia è già significativa la sua presenza in una convenzione di portata universale che, proprio in ragione di ciò, rappresenta il risultato di mediazioni fra valori, tradizioni, principi – ma pure interessi politici – anche molto divergenti.

Portata vincolante ha invece la norma contenuta nell'art. 9 della Convenzione "civile" del Consiglio d'Europa⁹⁸, che obbliga le Parti contraenti a dotarsi di una legislazione a protezione del *whistleblower*.

⁹⁵ P. Stephenson, M. Levi, *The Protection of Whistleblowers*, Council of Europe, CDCJ(2012)9FIN, pp. 6 e 13 ss.

⁹⁶ Art. 8, co. 4.

⁹⁷ Art. 33 UNCAC.

⁹⁸ *Supra*, nota 5.

La prassi applicativa della Convenzione OCSE del 1997 si segnala come molto interessante. A integrazione dell'art. 2 introduttivo del principio della responsabilità delle persone giuridiche, dell'art. 5 che attiene alla fase dell'*enforcement*, nonché della *1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business transactions*, l'interesse dell'OCSE per il *whistleblowing* si è manifestato esprimendosi per esempio nelle *guidelines for Multinational Enterprises* (Parigi, 2000)⁹⁹ e nei *Principles of Corporate governance* (Parigi, 2004)¹⁰⁰; nei rapporti redatti annualmente dai "Punti di contatto nazionali" (PCN) sull'attuazione delle *guidelines*¹⁰¹, nonché nel quadro dei lavori del suo *Working group on Bribery* dove è diffusamente emersa l'esigenza che gli Stati si dotino di una normativa di portata generale specificamente indirizzata a promuovere il ruolo del - e conseguentemente proteggere il - *whistleblower*¹⁰².

Ugualmente interessante è guardare all'attività di supporto della quale si è fatto carico il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, con la raccomandazione 7(2014), ha adottato 29 principi indirizzati a: individuare quando una segnalazione debba essere considerata come espressa da un *whistleblower*; quali canali possano meglio prestarsi a introdurre una segnalazione; come meglio articolare una procedura di amministrazione delle segnalazioni che salvaguardi l'interesse pubblico, le esigenze di tutela del segnalante da atti discriminatori, i diritti del segnalato e di ogni altra persona implicata nel procedimento.

Su questi contenuti si è pronunciata anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con un rapporto (del 19 maggio 2015, doc. 13791) e con la raccomandazione 2073(2015): essa suggerisce, tra l'altro,

⁹⁹ www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf, ch. ii, item 9.

¹⁰⁰ www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf.

¹⁰¹ *Report on the OECD guidelines for Multinational Enterprises 2005 - Annual Meeting*, annex 6, p. 82.

¹⁰² Per la considerazione della problematica del *whistleblowing* da parte del WGB v. OECD-Directorate for financial and enterprise affairs, *Mid-term Study of Phase 2 Reports. Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public officials in International Business transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business transactions*, 22 May 2006, punto 554. Per la valutazione del sistema-Italia da parte del WGB v. N. Parisi, *Il whistleblowing. Vincoli internazionali, adattamento interno, attitudine culturale*, in G. Frascini, N. Parisi, D. Rinoldi (a cura di), *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale-Roma (Bonanno Ed.), 2011, p. 95 ss., specific. par. 6.

l'adozione di una convenzione *ad hoc*. Questa ipotesi è, viceversa, esclusa tanto dal Comitato dei Ministri quanto dal GRECO (che si è pronunciato nella propria sessione dell'8 luglio 2015): non si tratta, dalla prospettiva che qui si condivide, di sommare norme a norme, quanto di sostenere gli Stati a indirizzare i propri sforzi per "digerire" (e, oserei dire, far digerire ai propri cittadini) una pratica tanto spesso apprezzata diffusamente come un disvalore, in quanto avvicinata a un comportamento delatorio.

Da parte di quest'ultimo organo europeo di controllo sull'adeguamento degli Stati parte ai vincoli internazionali in materia di contrasto alla corruzione si suggerisce, piuttosto, che gli Stati siano guidati dal Consiglio d'Europa nel cercare le modalità migliori per raccogliere informazioni sull'applicazione delle norme internazionali in materia, nel trovare modalità di scambio reciproco di queste informazioni e soprattutto delle *best practices* eventualmente maturate in questo o in quel contesto nazionale¹⁰³.

L'Unione europea ha adottato una disciplina di portata generale tramite direttiva¹⁰⁴, dopo aver proceduto settorialmente alla protezione del *whistleblower* che segnala in singoli contesti bancari, societari, ecc.¹⁰⁵.

Nella direttiva viene coniugata la duplice prospettiva sottesa all'istituto del *whistleblowing* ed emersa in tutti gli studi internazionali¹⁰⁶: quella *government oriented* (fatta propria dalle convenzioni internazionali in mate-

¹⁰³ Council of Europe, *Protection of Whistleblowers: a Brief Guide for Implementing a National Framework*, August 2016.

¹⁰⁴ Il riferimento è alla direttiva 2019/1937/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, *riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*, pubblicata nella GUUE L 305 del 26 novembre 2019.

¹⁰⁵ Si segnalano: art. 30 *sexies* della direttiva 2014/56/UE (già recepita nell'ordinamento italiano con d.lgs. 35/2016); art. 28 del regolamento (UE) 1286/2014; art. 32 del regolamento (UE) 596/2014 e sua direttiva di esecuzione 2015/2392/UE; artt. 33-34 della IUV direttiva antiriciclaggio 2015/849/UE; direttiva 2016/943/UE.

¹⁰⁶ V. in partic. P. Stephenson, M. Levi, *The Protection of Whistleblowers*, cit.; sulla seconda prospettiva v. N. Parisi, *Il whistleblowing. Vincoli internazionali*, cit. Sulla congruenza delle due diverse prospettive si rinvia a: *Whistleblowing: in attesa di tutela europea*, in <https://www.balkanicaucaso.org/layout/set/print/content/view/>; F. Tumminello, *La protezione dei whistleblower: la direttiva UE al vaglio della Corte EDU*, in <http://iusinitinere.it>; V. Abazi, F. Kusari, *Comparing the Proposed Directive on Protection of Whistleblowers with the Principles of the European Court of Human Rights*, in <https://strasbourgobservers.com>.

ria di contrasto alla corruzione) secondo la quale la tutela del segnalante è funzionale all'esigenza di far emergere per iniziativa dei cittadini (meglio: del lavoratore) le condotte di illegalità; e quella *human rights oriented* (fatta propria dalla Corte di Strasburgo), secondo la quale la persona che segnala deve essere tutelata (sulla base di certi presupposti e a certe condizioni) perché esercita una libertà fondamentale, quella d'espressione.

7. (segue) Il principio di trasparenza.

La trasparenza amministrativa assume rilevanza nei tavoli internazionali sia come fine, in quanto consente di diffondere la conoscibilità dell'azione amministrativa, sia come mezzo, in quanto strumento di contrasto ad accordi illeciti e alla violazione delle regole del libero mercato.

La Convenzione di Merida dispone l'obbligo per ciascuna Parte contraente di accogliere il principio di trasparenza dell'agire pubblico, attraverso per esempio la previsione di un diritto di accesso (in bilanciamento con le esigenze di riservatezza) alle informazioni sull'organizzazione, il funzionamento e i processi decisionali di essa, la semplificazione delle procedure, la pubblicazione di informazioni¹⁰⁷, la trasparenza delle candidature per le elezioni politiche e del finanziamento dei partiti¹⁰⁸, nel settore degli appalti pubblici e nella gestione delle finanze pubbliche¹⁰⁹, allargando l'orizzonte anche al settore privato¹¹⁰.

Le misure possono includere l'adozione di procedure e regolamenti volti ad ottenere informazioni riguardanti l'organizzazione, il funzionamento e i processi decisionali dell'amministrazione e le decisioni e gli atti giuridici di interesse per l'utente; la semplificazione delle procedure amministrative; la *disclosure* sul rischio corruttivo. La scelta circa la pre-

¹⁰⁷ Artt. 7, co. 1; 9, co. 1; 10; 13, co. 1, lett. a.

¹⁰⁸ Art. 7, co. 4.

¹⁰⁹ Art. 9, co. 1.

¹¹⁰ Art. 12, co. 1, lett. c.

disposizione delle specifiche misure di trasparenza è lasciata alla discrezionalità degli Stati Parte.

In una cerchia più ristretta – quella dell'OCSE - il "tavolo SPIO" rappresenta la sede di elaborazione di criteri e principi in tema di trasparenza del settore pubblico in funzione di prevenzione della corruzione¹¹¹.

Quanto all'ambito regionale europeo, sono norme di portata costituzionale quelle che per l'Unione europea stabiliscono il principio di trasparenza¹¹². La Carta dei diritti fondamentali¹¹³ afferma il diritto della persona¹¹⁴ all'accesso ai documenti amministrativi¹¹⁵; ad essa si affianca il Trattato sul Funzionamento dell'Unione, secondo il quale, al «fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile»¹¹⁶, consentendo il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, degli organi, degli organismi e agenzie in generale, indipendentemente dalla forma in cui sono prodotti¹¹⁷.

La Carta dei diritti contiene pure la norma sul diritto alla buona amministrazione che prevede, tra l'altro, anche il diritto della persona di accesso al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale¹¹⁸. Un regime particolare di trasparenza era già peraltro assicurato in materia ambien-

¹¹¹ V. *supra*, nota 58 e par. 6.

¹¹² Artt. 1 TUE, 4 e 15 TFUE, 42 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹¹³ La Carta, adottata a Nizza Strasburgo (2000) e riproclamata a Strasburgo (2007), ha lo stesso valore dei Trattati di Unione e sul funzionamento dell'Unione (art. 6, co. 1, TUE).

¹¹⁴ L'art. 42 è compreso nel Titolo V, dedicato ai diritti di cittadinanza, ma la norma estende tale diritto alla trasparenza amministrativa dai cittadini europei a tutte le persone fisiche e giuridiche residenti/con sede sociale nell'Unione.

¹¹⁵ È una norma ripresa dall'art. 255 del Trattato CE, per adempimento del quale è stato adottato il regolamento n. 1049/2001 tutt'ora vigente.

¹¹⁶ Art. 15, co. 1; per la riaffermazione del principio *adde* artt. 1 e 10 TUE.

¹¹⁷ L'art. 15, co. 3, TFUE prevede: l'adozione di un regolamento di PE e Consiglio che definisca i principi generali, e le limitazioni a tutela di interessi pubblici e privati (v. nota 109); l'obbligo di ciascuna istituzione, organismo ecc. di garantire la trasparenza dei propri lavori definendo le disposizioni al riguardo nel proprio regolamento; la sottoposizione di CGUE, BCE, BEI alla disciplina UE solo quando esercitino funzioni amministrative.

¹¹⁸ Art. 41, co. 2, lett. b.

tale ben prima del Trattato di Lisbona, a seguito dell'adesione dell'Unione alla Convenzione di Aarhus¹¹⁹.

La giurisprudenza comunitaria sulla trasparenza amministrativa è assai ricca e anche risalente nel tempo¹²⁰. Da essa si evince che la trasparenza amministrativa – e con essa il diritto di accesso nell'Unione europea ai documenti - ha una duplice prospettiva: è anzitutto strumento finalizzato alla partecipazione al procedimento e all'esercizio del diritto di difesa; ma è anche mezzo di informazione volto a consentire il controllo democratico sull'operato dei poteri pubblici.

La giurisprudenza valorizza in particolare questo secondo aspetto a partire dalla considerazione che l'Unione è una comunità di diritto, imponendosi così ad essa – cioè nell'operato di istituzioni pubbliche - il principio democratico della trasparenza¹²¹.

L'esigenza di una disciplina così stringente in materia risiede nel fatto che il processo di integrazione fra ordinamento dell'Unione e ordinamenti degli Stati membri anche a livello dell'amministrazione è assai avanzato, intrecciandosi provvedimenti comunitari e provvedimenti domestici, tanto da rendere difficile comprendere in molte situazioni

¹¹⁹ Il regolamento (CE) n. 1367/2006, riguardante l'applicazione delle disposizioni della citata Convenzione alle istituzioni e a gli organi comunitari, ha previsto un rafforzamento del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie in materia ambientale (art. 6) rispetto all'allora vigente art. 255 CE.

¹²⁰ Sentenza Trib. 1° grado 19 ottobre 1995, *Carvel e Guardian Newspaper*, causa T-194/94; sentenza CGUE 1° luglio 2008, *Turco*, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P; sentenza Trib. 1° grado 11 marzo 2010, *Borax*, causa T-121/05; sentenza Trib. 1° grado 9 settembre 2008, *My Travel*, causa T-403/05; sentenza CGUE 29 giugno 2010, *Commissione europea c. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* causa C-139/07 P; sentenza Trib. 1° grado 14 dicembre 2006, *Technische Glaswerke Ilmenau c. Commissione*, causa T-237/02; sentenza CGUE 29 giugno 2010, *Bavarian Lager/Commissione*, causa C-28/08 P; ultima e singolarmente incisiva (oltre che ricognitiva della precedente giurisprudenza) è la sentenza Trib. 22 marzo 2018, *De Capitani c. PE*, T-540/15 (sulla quale v. F. Battaglia, *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice nel caso De Capitani*, in *federalismi.it*, 18 luglio 2018).

¹²¹ L'art. 3, co. 1, della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale prevede che, «nel consentire che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia», mentre «la mancanza di informazioni e di dibattito che può suscitare dubbi nei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del processo decisionale nel suo complesso».

dove si fermi la disciplina del primo e dove si diparta la disciplina dei secondi. Ne deriva che i principi applicabili all'amministrazione comunitaria tendono a dilatarsi e, per osmosi, ad applicarsi al diritto nazionale di derivazione comunitaria¹²² e in definitiva a contaminare, fertilizzare, anche gli ordinamenti degli Stati membri.

Il tema della trasparenza è particolarmente delicato quando declinato in materia di contratti pubblici.

A questo proposito, è importante la posizione da ultimo assunta nell'ambito del Consiglio d'Europa dal *Congress of Local and Regional Authorities*, nel corso della propria trentatreesima sessione, quando con la raccomandazione n. 405(2017) sono stati affermati i principi cardine per informare alla trasparenza l'intero settore¹²³. Peraltro, i contenuti della raccomandazione erano già fatti propri dall'OCSE nel proprio ultimo studio in materia¹²⁴, nel quale si sostiene che le azioni di promozione delle trasparenza comprendono, a livello minimo, la pubblicazione di informazioni adeguate e tempestive sui contratti futuri, sui contratti di appalto, sullo stato dei processi di approvvigionamento in corso; in ottica estesa, esse ricomprendono anche ulteriori informazioni riguardanti la durata media degli appalti, la giustificazione delle eccezioni, le rilevazioni specifiche per tipo di procedura di offerta¹²⁵.

In generale, per l'OCSE sarebbe opportuno assicurare la visibilità del flusso di fondi pubblici in tutto il ciclo di gestione finanziaria pubblica¹²⁶.

L'Unione europea è intervenuta sul tema con l'adozione delle nuove direttive sugli appalti pubblici nei settori ordinari e speciali e nel settore delle concessioni, ugualmente informando al principio di trasparenza la disciplina indirizzata agli Stati membri¹²⁷.

¹²² Sul punto v. anche M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018.

¹²³ Recommendation 405(2017), *Making public procurement transparent at local and regional levels*.

¹²⁴ *Preventing Corruption in Public Procurement*, Paris, 2016.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 15.

¹²⁶ *Op. loc. ult. cit.*

¹²⁷ V. esemplificativamente art. 18, co. 1, direttiva 2014/24/UE, cit.

8. (segue) Lo specifico presidio di alcuni settori dell'agire pubblico. In particolare: i contratti pubblici.

La Convenzione di Merida segnala la necessità dell'intervento statale, dalla prospettiva della prevenzione della corruzione, tramite il presidio di alcune aree di attività. Specificamente e come già anticipato, si impone alle Parti contraenti l'obbligo di estendere in via generale al settore privato le misure di prevenzione della corruzione¹²⁸; di adottare misure volte a prevenire il riciclaggio di denaro¹²⁹; ma soprattutto di dotarsi di una disciplina dei contratti pubblici, e in generale di gestione delle risorse pubbliche, basata sui principi di trasparenza, di concorrenza, di efficacia e di efficienza, anche in funzione di prevenzione della corruzione¹³⁰.

Analogamente in ambito OCSE si valuta il settore degli appalti pubblico come particolarmente esposto a rischio corruzione, tanto che da questo contesto sono emerse diverse "generazioni" di raccomandazioni in argomento¹³¹.

Peraltro anche il legislatore europeo manifesta consapevolezza circa la vulnerabilità alla corruzione del settore dei contratti pubblici. È, infatti, da tempo che l'Unione valuta con preoccupazione le dinamiche corruttive che ivi si sviluppano, interrogandosi su quali disposizioni possano prevenire le condotte di reato a fini di tutela del fisiologico funzionamento del "mercato interno" comunitario.

Il legislatore europeo ha preso atto che la corruzione, da fenomeno sporadico ed esterno all'apparato amministrativo, riconducibile dunque a singoli eventi delittuosi, è divenuta in maniera crescente sintomo di *maladministration*, in quanto sempre più presente all'interno degli enti pub-

¹²⁸ Art. 12.

¹²⁹ Art. 14.

¹³⁰ Art. 9.

¹³¹ V. esemplificativamente OECD, *Recomendations concerning anti-corruption proposals for bilateral aid procurement* (6-7 maggio 1996); OECD *Principles for enhancing integrity in Public Procurement* (2009); OECD *Recommendations on Fighting Bid-rigging in Public Procurement* (17 luglio 2012); OECD *Recommendation on Public Procurement* (2015); *High-Level Principles for integrity, transparency and effective control on major events and related infrastructures* (2016).

blici, al punto da produrre in taluni casi anche un asservimento totale della funzione amministrativa agli interessi dei corrotti¹³².

Le direttive di ultima generazione entrate in vigore il 18 aprile 2014¹³³ si pongono nel solco tracciato fin dall'adozione della *Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea*, del 26 maggio 1997, e della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, *relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato*, individuando specifiche disposizioni per la prevenzione della corruzione nelle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni, nonché nell'esecuzione delle opere pubbliche¹³⁴.

Nella stessa prospettiva si situano i precedenti studi della Commissione europea sempre indirizzati a contrastare la corruzione negli appalti. Essa ha osservato che «*A policy of more openness in public procurement also leads, of course, to many other, perhaps less obvious benefits. Fair, transparent and non-discriminatory award procedures, together with the possibility for suppliers to have recourse to national courts to assert their rights, limit the risks of fraud and corruption in administration*»¹³⁵.

Ancora, essa ha rilevato che le (allora) vigenti direttive erano indirizzate a stabilire «*Criteria for qualitative selection*» (...) [, so] *that any enterprise/supplier may be excluded from participation in the contract who has been convicted of an offence concerning his professional conduct by a judgement which has the force of res judicata; who has been guilty of grave professional misconduct proven by any means which the contracting authorities can justi-*

¹³² C.E. Gallo, *Legge anticorruzione e funzione amministrativa*, in www.giustamm.it.

¹³³ Cit. *supra*, nota 121.

¹³⁴ Il complessivo apparato convenzionale in materia di contrasto alle frodi agli interessi finanziari dell'Unione è destinato a essere sostituito quando gli Stati membri daranno esecuzione alla direttiva (UE) 2017/1371 del 5 luglio 2017 *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale* (GUUE L 198, 28 luglio 2017, p. 29 ss.). In argomento v. N. Parisi, D. Rinoldi, "Economia lecita" e protezione del bilancio dell'Unione Europea tramite il diritto penale, in *Dir. pen. global.*, n.3-4/2017, p. 409 ss.

¹³⁵ Libro verde *Public Procurement in the European Union: Exploring the Way forward*, COM(96) 583, 27 November 1996, p. I.

fy»¹³⁶. Ci si è proposti di adottare «*future initiatives [that] should focus on preventive measures with a view to reducing opportunities for corrupt behaviour by avoiding conflicts of interest and introducing systematic checks and controls. This was also the approach in the Commission's first Communication on corruption*»¹³⁷, dovendosi maggiormente «concentrar[e] (...) sulla corruzione in tutte le sue politiche rilevanti, sia interne che esterne», e dunque «elaborare norme aggiornate in materia di appalti»¹³⁸.

Tutto ciò rappresenta, insomma, la presa d'atto che «[d]all'analisi dei singoli Paesi (...) il settore degli appalti pubblici è particolarmente esposto alla corruzione negli Stati membri, a causa delle insufficienze nei meccanismi di controllo e della gestione del rischio», dovendo di conseguenza essere approfondita la valutazione dei rischi di corruzione¹³⁹.

Anche nel settore dei contratti pubblici vi è dunque una consonanza tanto a livello universale che regionale e continentale, consonanza che fa proprio anche il ripetuto ricordato richiamo all'esigenza di applicare ad esso il principio di trasparenza amministrativa¹⁴⁰.

9. (segue) La necessità di istituzioni (indipendenti e competenti) dedicate alla prevenzione della corruzione.

Non è raro che i trattati internazionali che disciplinano l'attività di contrasto a condotte criminose prevedano l'obbligo degli Stati contraenti di stabilire istituzioni dedicate. In materia di contrasto alla corruzione la Convenzione "penale" elaborata nel contesto del Consiglio d'Europa¹⁴¹

¹³⁶ Comunicazione *A Union policy against corruption*, COM(97) 192, 21 May 1997, p. nto II.3.1.

¹³⁷ Comunicazione *On a comprehensive EU policy against corruption*, COM(2003) 317, cit., p. 15, p. nto 6.

¹³⁸ Si tratta della disciplina adottata nel 2014 (di cui alla nota 121): Comunicazione *La lotta contro la corruzione nell'UE*, COM(2011) 308, 6 giugno 2011, p. 4.

¹³⁹ Relazione dell'Unione *Sulla lotta alla corruzione*, COM(2014) 38, 3 febbraio 2014, specific. Parte III, p. 8.

¹⁴⁰ *Supra*, par. 6 in fine.

¹⁴¹ *Supra*, nota 6.

richiede questo adempimento ai fini di coordinare l'azione di repressione¹⁴².

Sempre agli stessi fini, come si è anticipato in esordio, opera l'obbligo stabilito dagli articoli 36 e 46 della Convenzione di Merida¹⁴³. In tema di prevenzione della corruzione quest'ultima dispone che «*Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption*»¹⁴⁴.

La prima indicazione che deriva dalla norma internazionale è che – nel quadro del rispetto della sfera di *domestic jurisdiction* riconosciuta come corollario della sovranità dello Stato¹⁴⁵ – si provveda a costituire centri di autorità al fine di «*implementing the policies referred to in article 5 of (...) [the] Convention*»¹⁴⁶ and, where appropriate, *overseeing and coordinating the implementation of those policies*» e «*increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption*»¹⁴⁷.

La seconda indicazione contenuta nella Convenzione riguarda la qualità di questi organi: essi devono godere della «*necessary independence (...) to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence*»¹⁴⁸. Sull'impiego tecnico del concetto di indi-

¹⁴² Art. 20, letto in correlazione con l'art. 21.

¹⁴³ L'art. 36 richiede agli Stati contraenti di assicurare l'esistenza di autorità nazionali di *law enforcement*; l'art. 46 stabilisce l'obbligo degli stessi di individuare un'autorità centrale competente per la cooperazione giudiziaria penale.

¹⁴⁴ Art. 6, co. 1. Si è parlato a tale riguardo della sussistenza di una precisa "necessità giuridica": in questi termini S. Valaguzza, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *Riv. Reg. Mer.*, 2016, spec. par. 2

¹⁴⁵ Al proposito si rinvia *supra*, par. 3.

¹⁴⁶ L'art. 5, in relazione alle politiche e pratiche di prevenzione della corruzione, afferma che ciascuno Stato Parte elabora o applica o persegue, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate; si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione, e valutare periodicamente gli strumenti giuridici e le misure amministrative pertinenti al fine di determinare la loro adeguatezza a tale scopo. Gli Stati Parte, inoltre, collaborano per la promozione e la messa a punto di tali misure.

¹⁴⁷ Art. 6, co. 1, lett. a-b), UNCAC.

¹⁴⁸ Art. 6, co. 2. Riafferma il carattere dell'indipendenza anche *la Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, New York, 2006, para. 52. V. pure la Resolution 5/4, *Follow-up to the Marrakech Declaration on the Prevention of*

pendenza sarebbe necessario spendere più che qualche parola, ma non è questa la sede: basti qui dire che questa caratteristica deve a mio parere essere più propriamente intesa come neutralità, ovvero terzietà, rispetto ai centri di interesse che sono coinvolti nell'attività affidata alla cura dei questi enti¹⁴⁹.

Una terza indicazione – scritta in funzione pedagogica, ai fini di insegnare come garantire almeno sul piano normativo uno statuto di indipendenza dell'ente o degli enti preposti all'azione di prevenzione – proviene dalla disposizione secondo la quale «*The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided*»¹⁵⁰. Se ne deduce che l'indipendenza possa essere assicurata soltanto in costanza di risorse finanziarie adeguate e di un capitale umano sufficiente quantitativamente, nonché formato adeguatamente al fine di garantire, tramite la propria competenza, l'efficacia dell'azione nazionale di prevenzione.

La prassi degli Stati parti contraenti della Convenzione di Merida in materia di adempimento della norma che impone la costituzione di organi dedicati alla prevenzione della corruzione è assai varia.

Possono a grandi linee individuarsi tre diversi modelli di adempimento della norma convenzionale, tramite la costituzione di:

- enti di mero coordinamento di altri organi e autorità nazionali;
- istituzioni pubbliche che contribuiscono alla prevenzione della corruzione anche se non specificamente destinati a questa funzione;
- organi creati specificamente per questo scopo, che contribuiscono alla prevenzione della corruzione come parte specifica delle proprie responsabilità¹⁵¹.

Corruption, adottata dalla Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC, punto 12; nonché dalla Resolution 6/6, *Resolution 6/6 Follow-up to the Marrakech declaration on the prevention of corruption*, adottata dalla Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC, punto 3.

¹⁴⁹ Più a lungo in argomento si rinvia a N. Parisi, *Il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione*, in L. Foffani – D. Limone – V. Mongillo – G. Piperata (a cura di), *Manuale dell'anticorruzione*, Bologna, in corso di pubblicazione.

¹⁵⁰ Art. 6, co. 2.

¹⁵¹ Sulle diverse modalità di adeguamento degli Stati al disposto convenzionale v. K. Hussmann, H. Hechler, M. Peñailillo, *Institutional Arrangements for Corruption Prevention: Considerations on the Implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6*, in *U4 Issue 2009:4*, Anti-Corruption Resources Centre Chr. Michelsen Institute; L.

Il GRECO ha affrontato in diverse occasioni i profili di indipendenza delle autorità nazionali di prevenzione della corruzione¹⁵², mettendo volta a volta l'accento sulla necessità di una adeguata consistenza delle «*financial and personnel resources*»¹⁵³; sull'effettività dei poteri ad esse attribuite¹⁵⁴, sulla collaborazione con altre istituzioni dello Stato al fine del miglior esercizio delle proprie competenze¹⁵⁵.

Ha indicato nell'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana un'istituzione che «*is playing a most valuable role with its proactive and determined leadership*»¹⁵⁶. Essa è considerata dall'OCSE «*independent from the Government (...) gained a prominent role (...) on adopting and strengthening corruption-prevention measures (...)*»¹⁵⁷, capace di mettere in campo *best practice* internazionali nella materia della vigilanza¹⁵⁸.

de Sousa, *Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance*, EUI Working Paper RSCAS 2009/08; PNUD (Programme des Nations Unites pour le development), *Guide des praticiens: Évaluation de la capacité des agences anti-corruption*, 2011; J. Johnsen, H. Hechler, L. de Sousa, H. Mathisen, *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*, Anti-Corruption Resources Centre Chr. Michelsen Institute, U4 Issue 2011:8.

¹⁵² Relativamente alle raccomandazioni adottate in materia nell'ambito per esempio del IV ciclo di valutazione si veda GRECO, *Fourth Evaluation Round. Provisional Compilation of GRECO's Recommendations* (updated since GRECO 77), pp. 70-71.

¹⁵³ Sempre entro il quarto ciclo di *peer review* v. Rec. XIX nei confronti della Macedonia; Rec. XIX nei confronti della Slovenia; Rec. XVI nei confronti della Georgia.

¹⁵⁴ Con riferimento al quarto ciclo di valutazione v. Rec. XIII nei confronti della Serbia.

¹⁵⁵ Sempre entro il quarto ciclo di *peer review* v. Rec. V nei confronti dell'Ucraina; Rec. I nei confronti della Lituania..

¹⁵⁶ GRECO, *Evaluation Report – Italy* (nell'ambito del Fourth Evaluation Round), 19 gennaio 2017, par. 2, secondo il quale «The National Anticorruption Authority (so-called ANAC), the key coordinating body in Italy for corruption prevention and transparency of public administration purposes, is playing a most valuable role with its proactive and determined leadership. A broad Anticorruption Plan (2017-2019) is in the pipeline; it comprises multifaceted measures (publication of administrative information, rotation of personnel, strengthened control of conflicts of interest, monitoring of privatisation and externalisation of public services)».

¹⁵⁷ *OECD Economic Survey – Italy*, April 2019, p. 32.

¹⁵⁸ V. il Rapporto (del 18 dicembre 2014) *sul sistema di governance dei contratti e sulla metodologia di controllo preventivo di legittimità*; e il Rapporto intermedio (del 30 marzo 2015) nel quale si rileva che «L'esperienza (...) rappresenta un modello di controlli integrati e di sinergie istituzionali che consente una "risposta organizzata da parte delle istituzioni" al crimine organizzato e ai fenomeni di corruzione» (p. 4) e «l'OCSE ritiene che alcuni elementi e le *best practice* emerse nell'ambito dell'intesa con l'ANAC potranno essere una

9.1. Autorità indipendenti e diritto dell'Unione europea.

L'ordinamento dell'Unione europea, a motivo del rapporto di primazia di cui godono le sue norme entro gli ordinamenti nazionali – potrebbe rappresentare una via per rafforzare il carattere di indipendenza delle autorità nazionali di prevenzione della corruzione. Esso tuttavia offre spunti solo indiretti¹⁵⁹.

In primo luogo avendo riguardo al settore dei contratti pubblici, è indubbia l'assonanza di obiettivi tra la normativa europea sull'evidenza pubblica, che tutela la *par condicio* e la concorrenza, e la normativa anti-corruzione per esempio italiana inserita nel Codice dei contratti pubblici anche con finalità di prevenzione del rischio di corruzione¹⁶⁰.

Non vi sono tuttavia previsioni nelle direttive comunitarie in materia che impongano l'istituzione di autorità nazionali *ad hoc*. Il collegamento e l'interazione fra contrasto alla corruzione sul piano preventivo, contratti pubblici e, più in generale, integrità della pubblica amministrazione nazionale - che pur si rinviene nelle direttive dell'Unione europea in materia di contratti pubblici¹⁶¹ ovvero in altri atti adottati dall'Unione

fonte di ispirazione per la promozione dell'integrità di altri grandi progetti infrastrutturali (...))» (p. 10).

¹⁵⁹ In quest'ottica, la dottrina amministrativista ha rilevato una sinergia tra le norme in tema di prevenzione della corruzione e quelle inerenti alle procedure di evidenza pubblica. Anche la necessità di «accrescere l'efficienza della spesa pubblica», enunciata nei considerando delle direttive del 2014 su appalti e concessioni, spinge a valorizzare le politiche di prevenzione della corruzione, a tutela di valori riconosciuti già dal diritto europeo: questa è la linea di ragionamento proposta da S. Valaguzza, *Normativa sull'evidenza pubblica e sull'anticorruzione: prospettive a confronto*, in Aa. Vv., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Atti del LXI Convegno di Scienze dell'Amministrazione, Milano, 2016, spec. p. 703 ss., che individua, sia pure in maniera indiretta, una fonte di legittimazione dell'Autorità di prevenzione della corruzione nel diritto europeo.

¹⁶⁰ Si pensi, per esempio, alle norme in tema di conflitto di interessi, contenute nelle direttive appalti e concessioni del 2014 (cfr., in particolare, considerando 16 e art. 24 della Direttiva 24/2014/UE), la cui finalità è la *par condicio concurrentium*, ma anche la prevenzione della commissione di reati di stampo corruttivo. L'assonanza di obiettivi è enfatizzata nello scritto di S. Valaguzza, *Normativa sull'evidenza pubblica e sull'anticorruzione: prospettive a confronto*, cit., pp. 703 -705.

¹⁶¹ Direttive UE nn. 23, 24, 25/2014, adempiute in Italia con d. lgs. n. 50/2016.

europea in materia di prevenzione della corruzione¹⁶² - non si traduce insomma nella costruzione di una forma di amministrazione che veda il dialogo istituzionale fra più autorità appartenenti ciascuna al proprio ordinamento giuridico secondo il modello del «concerto regolamentare europeo»¹⁶³ o della “rete”¹⁶⁴ come invece è già avvenuto o è stato anche solo proposto per materie che ricadono in altri settori di competenza non esclusiva dell’Unione. Si ricordano al proposito i sistemi istituzionali complessi nati per garantire la riservatezza dei dati personali¹⁶⁵, per la tutela della concorrenza nel mercato interno¹⁶⁶, per la gestione delle comunicazioni elettroniche¹⁶⁷.

¹⁶² Ci si riferisce, solo esemplificativamente, al “pacchetto” di misure anticorruzione adottate dalla Commissione europea, Doc. COM(2011) 308 def.; e alla *Relazione* della stessa Commissione sulla lotta alla corruzione nell’Unione europea, doc. COM(2014) 38 def.

¹⁶³ Il modello si riproduce (secondo C. Franchini, G. Vesperini, *III. L’organizzazione*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012⁴, pp. 126-127) quando «si realizza una integrazione strutturale e funzionale di autorità indipendenti nazionali (...) [,] fattispecie di integrazione amministrativa (...) ricondotte al fenomeno dell’emersione di numerosi apparati amministrativi comuni a Stati membri e Unione europea, concepiti come sistemi composti da soggetti complementari tra loro».

¹⁶⁴ Questa situazione è stata molto ben articolata sul piano giuridico osservando che «L’integrazione tra mercati rilevanti dipende (...) essenzialmente dall’integrazione tra imprese (offerta) ma ancor prima dall’integrazione tra amministrazioni pubbliche, anche appartenenti a diversi Stati membri (domanda) situate in ambiti nazionali, e tra queste e quelle che sono istituzioni dell’Unione europea (...) secondo un sistema di competenze organizzate in rete, ove è la relazione d’integrazione tra amministrazioni nazionali e europee a favorire la crescita di ordinamenti capaci di determinare per così dire un disarmo bilanciato dei preesistenti nazionalismi amministrativi» (R. Cavallo Perin, *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l’integrazione europea*, in R. Cavallo Perin, A. Police e F. Saitta (a cura di), *L’organizzazione della pubblica amministrazione tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze (Firenze Univ. Press), 2016, p. 7, ma *adde* anche pp. 20-23).

¹⁶⁵ V. la direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 e il regolamento (che l’ha sostituita) (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016. Per considerazioni in materia v. N. Parisi, *ANAC and the Italian Model for the prevention of corruption. Best practices, challenges and gaps*, in G. Bellantuo- no, F. Lara, *Legal Conservations between Italy and Brazil*, Trento (Università degli Studi di Trento), 2018, p. 17 ss.

¹⁶⁶ V. il regolamento 1/2003/CE del 16 dicembre 2002. Sul punto S. Cassese, *L’Autorità garante della concorrenza e del mercato nel “sistema” delle autorità indipendenti*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1, 2011, pp. 102-104.

¹⁶⁷ Direttiva 2002/21/CE del 7 marzo 2002.

Considero pertinente al proposito la proposta (della dottrina) di istituire un sistema di amministrazione a rete (che coinvolga tanto l'Unione che i suoi Stati membri per il contrasto al riciclaggio di proventi illeciti¹⁶⁸; nonché la proposta (del Parlamento europeo, ma non raccolta dalla Commissione) di istituire un'autorità europea per la protezione del *whistleblower*, evidentemente in collegamento con le autorità nazionali a ciò già preposte¹⁶⁹.

Indubbiamente a quest'ultimo proposito la direttiva che detta una protezione armonizzata del lavoratore che segnala illeciti a partire dall'interno dell'ambiente di lavoro (pubblico o privato indifferente) è buona. Tuttavia la previsione parlamentare di uno specifico organo capace di lavorare in sinergia con le istituzioni nazionali avrebbe dato valore aggiunto al tentativo di armonizzare i sistemi nazionali di protezione del *whistleblower*.

La proposta del Parlamento europeo aveva ed ha, inoltre, il merito di aver rappresentato il primo spunto di una politica europea di armonizzazione dell'azione nazionale in materia di prevenzione della corruzione, tramite un istituto che appartiene senza dubbio a questo settore. Comunque, la previsione di un sistema istituzionale di amministrazione a rete (pur nel limitato ambito di un solo istituto di prevenzione della corruzione) avrebbe avuto anche l'effetto di rafforzare il ruolo delle autorità nazionali coinvolte, la cui esistenza e competenza avrebbero trovato appunto una legittimazione europea.

In particolare, l'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana potrebbe essere ancorata al diritto comunitario limitatamente alla materia degli appalti pubblici, nella misura in cui essa si è vista affidare un ruolo di *governance* di un mercato integrato di dimensione europea¹⁷⁰, del quale il mercato nazionale è soltanto una piccola porzione.

¹⁶⁸ D. Masciandaro, *Un'autorità europea contro il riciclaggio*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 luglio 2018.

¹⁶⁹ Art. 7: Doc. 3 maggio 2016, <http://bit.ly/1rQJtRy>. Nella propria risoluzione il Parlamento europeo suggerisce che l'autorità europea dovrebbe fornire pareri alle autorità nazionali e alle istituzioni europee, nonché promuovere l'armonizzazione delle buone prassi nell'Unione e negli Stati membri in materia di *whistleblowing*.

¹⁷⁰ Art. 212 Codice dei contratti pubblici cit.

Considero pertinente la specifica funzione che a questa istituzione è stata conferita dal Codice dei contratti pubblici in materia di soluzione delle controversie. Se infatti si considera la “direttiva ricorsi”¹⁷¹ si può apprezzare come essa lasci agli Stati membri la discrezionalità circa l’individuazione dei mezzi di ricorso, non escludendo nemmeno che possano essere previsti vie di natura non giurisdizionale¹⁷².

Questa direttiva è stata eseguita in Italia anzitutto con il Codice del processo amministrativo. Ma anche l’ultimo Codice dei contratti vi contribuisce nella misura in cui, per esempio, contempla mezzi di soluzione delle controversie alternativi a quelli squisitamente giurisdizionali.

Il parere vincolante di cui all’art. 211, co. 1, del Codice può essere letto in questa prospettiva, nella misura in cui le parti congiuntamente hanno la facoltà di chiedere all’Autorità Nazionale Anticorruzione (non soltanto l’interpretazione, ma anche) la soluzione in via precontenziosa di una questione giuridica su un provvedimento amministrativo emanato¹⁷³.

In questa stessa prospettiva potrebbe essere letto anche l’art. 211, co. 1-*bis*, dello stesso Codice, che riconosce ad ANAC una legittimazione attiva a impugnare provvedimenti amministrativi che essa reputa illegittimi: la funzione ricoperta da questo procedimento consiste nel risolvere in radice una questione, prima che le parti ricorrano al giudice.

9.2. Autorità indipendenti e costituzioni nazionali.

Una diversa importante via per costruire una solida garanzia di indipendenza a vantaggio delle autorità nazionali di prevenzione della corruzione potrebbe essere offerta dalle costituzioni nazionali, qualora il fondamento dell’esistenza e/o la legittimazione all’esercizio delle competenze potesse essere rinvenuta in esse.

In questo senso si può ragionare, ancora una volta, per l’Autorità Nazionale Anticorruzione italiana, la cui legge istitutiva è espressamente adottata in esecuzione di impegni internazionalmente assunti. La legge

¹⁷¹ Direttiva 2007/66/CE dell’11 dicembre 2007.

¹⁷² Art. 2 dir. ult. cit.

¹⁷³ Per un’apertura in questo senso v. anche C. Benetazzo, *I nuovi poteri “regolatori” e di precontenzioso dell’ANAC nel sistema europeo delle Autorità indipendenti*, in *federalismi.it*, 28 febbraio 2018, nota 59.

190/2012 si apre, infatti, disponendo che «[i]n attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione (...) e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione (...), la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»¹⁷⁴.

Ne deriva che le norme convenzionali evocate (*rectius*: le norme italiane che contengono l'ordine di esecuzione di quelle) si qualificano come norme interposte (fra la Costituzione e le leggi ordinarie del Parlamento nonché gli atti del Governo aventi forza di legge) ai sensi dell'art. 117, co. 1, della Carta costituzionale¹⁷⁵.

La conseguenza sul piano giuridico è che leggi successive possono ben intervenire a modificare le norme relative all'esistenza, al ruolo, alle competenze e funzioni dell'Autorità, ma senza che questi interventi normativi facciano venir meno all'obbligo convenzionalmente assunto con l'ordine di eseguire entro l'ordinamento italiano la Convenzione di Merida: dovrà comunque essere sempre garantita l'esistenza di uno o più organi di prevenzione della corruzione, dotati delle garanzie di indipendenza richieste dal diritto internazionale.

La garanzia di siffatto adempimento sta nel controllo di costituzionalità esercitabile dalla Corte costituzionale, alla quale potrà essere richiesto di valutare la conformità delle nuove norme al disposto costituzionale, secondo il quale «la potestà legislativa è esercitata (...) nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

¹⁷⁴ Art. 1, co. 1.

¹⁷⁵ Art. 117, co. 1, Cost. Si vedano le sentenze "gemelle" della Corte costituzionale nn. 348 e 349/2007. Sulla legittimazione costituzionale di ANAC si pronuncia anche S. Valaguzza, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *Riv. reg. mercati*, 2016/1, p. 17.

9.3. L'utilità derivante dall'esistenza di enti nazionali di prevenzione della corruzione.

Molti sono i vantaggi che derivano dall'adempiere alle norme convenzionali che chiedono agli Stati l'istituzione di autorità dedicate alla prevenzione della corruzione. Li segnalo prendendo le mosse dall'esperienza maturata in questi pochi anni di funzionamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana, la quale ha ottenuto l'accreditamento al *Registry*, tenuto dalle Nazioni Unite a cura dall'*United Nations Office for Drugs and Crime*¹⁷⁶.

L'attività che l'Autorità svolge in adempimento del richiamato disposto normativo non è tanto finalizzata a rappresentare l'Italia a livello internazionale. A ciò infatti basterebbero le tradizionali delegazioni diplomatiche governative.

L'Autorità è piuttosto associata a queste delegazioni (nelle sedi per esempio delle Nazioni Unite, dell'OCSE, del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea, dell'Open Government Partnership, del G20 e G7, volendo limitare l'elenco alle più significative per la materia che ci occupa), godendo entro esse di garanzie di indipendenza poiché lì è presente esclusivamente per ricoprire una funzione tecnica: la sua partecipazione è funzionale ad arricchire il contributo nazionale al dibattito internazionale con le proprie specifiche competenze, anzitutto nel momento in cui si tratta di individuare il miglior contenuto da dare alle norme internazionali in via di adozione.

Ancora, l'Autorità coglie queste occasioni per condividere e scambiare con le altre omologhe autorità nazionali informazioni, dati e conoscenze sulle metodologie e sulle pratiche della prevenzione della corruzione nell'accezione più ampia, come accolta anche nel nostro ordinamento¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Ai sensi dell'art. 6, co. 3, UNCAC, l'esistenza di enti nazionali creati per l'attività di prevenzione ai sensi della Convenzione dev'essere comunicata a dall'*United Nations Office for Drugs and Crime* UNODC, ufficio delle NU responsabile del *Registry* degli accreditamenti.

¹⁷⁷ Cogliendo lo spunto normativo contenuto nell'art. 5, co. 4, UNCAC, parallelamente ai lavori del GRECO è per esempio nata una rete di autorità nazionali di prevenzione della corruzione (v. la Dichiarazione di Šibenik del 16 ottobre 2018), con il compito di rilevare le migliori prassi nazionali in materia di misure di prevenzione della corruzione, organizzarle a sistema codificandole in "manuali" ad uso delle amministrazioni nazionali,

Grazie a quest'assetto l'autorità nazionale è messa anche in grado di rappresentare e sostenere a livello internazionale le specificità del sistema domestico entro i numerosi tavoli di lavoro, ivi compresi quelli che elaborano i contenuti delle norme vincolanti, contribuendo anche a diffondere quelle eventuali *best practices* che il "sistema Paese" sia in grado di elaborare all'interno dell'ordinamento: ciò che è avvenuto, per esempio in Italia – per espresso riconoscimento dell'OCSE – con le procedure messe in campo dall'art. 30 del d.l. n. 90/2014 ai fini di «Expo Milano 2015»¹⁷⁸.

Sul piano interno è abbastanza evidente quali siano i vantaggi che derivano per il "sistema Paese" dal ruolo ricoperto da un'autorità siffatta nelle relazioni internazionali e quali le implicazioni derivanti dalle conseguenti responsabilità. Anzitutto, nell'adempimento delle proprie competenze, l'Autorità può meglio trasferire nelle proprie delibere una corretta comprensione tanto del dettato letterale della norma che ha contribuito a porre a livello intergovernativo, quanto della finalità che essa intende perseguire, così garantendo una più compiuta adesione ai vincoli internazionali allorquando adotta atti a portata tanto generale che individuale¹⁷⁹.

Nel contempo, il fatto di prendere parte al processo che ha portato all'adozione delle norme internazionali consente all'Autorità nazionale di affiancare utilmente il legislatore interno nell'attività del loro recepimento; di meglio valutare (e conseguentemente di sollecitare lo stesso legislatore nazionale verso) un miglior assetto giuridico a fronte di antinomie, difficoltà di interpretazione e carenze del tessuto normativo nazionale¹⁸⁰.

anche per meglio adempiere alle raccomandazioni indirizzate dal GRECO a ciascuna Parte contraente.

¹⁷⁸ Si vedano i *due Reports* adottati dall'OCSE nel gennaio e nel marzo 2015, pubblicati in www.anticorruzione.it.

¹⁷⁹ Se si considerano le molte e significative competenze che l'Autorità nazionale anticorruzione italiana si è vista affidare anche nel campo della regolazione, della vigilanza, dell'attività consultiva (anche di pre-contenzioso), si comprende meglio l'utilità di siffatta competenza tecnica.

¹⁸⁰ Nell'ordinamento italiano di questo tipo è il contributo che ANAC ha fornito, per esempio, con l'adozione delle Linee guida n. 6/2015 che si sono proposte di rendere meno complessa l'applicazione dell'art. 1, co. 51, della "Legge Severino" in materia di pro-

Proprio in ordine all'ultimo profilo rilevato - quello cioè delle criticità che può presentare l'ordinamento giuridico nazionale in relazione agli adempimenti richiesti dalla sua partecipazione alla vita di relazione inter nazionale - occorre spendere qualche parola in più per sottolineare l'effetto virtuoso che deriva dalla collaborazione intergovernativa e, più specificamente, dalla partecipazione ad essa delle autorità nazionali di prevenzione della corruzione.

La gran parte degli obblighi assunti in seno alle istituzioni internazionali governative (più sopra ricordate) che hanno di mira il contrasto alla corruzione mette in campo quei meccanismi di verifica degli adempimenti convenzionali di cui già in parte si è detto in relazione ad altra prospettiva¹⁸¹. La peculiarità di tali meccanismi consiste in modalità di controllo assai costruttive che mirano, più che ad accertare la responsabilità puntuale per la violazione di un obbligo, ad accompagnare lo Stato inadempiente per passi successivi verso un soddisfacente grado di adempimento dell'obbligo stesso.

Questo sistema - detto di «*peer review*» poiché si svolge nel rapporto reciproco fra pari, gli Stati parti del singolo sistema convenzionale - consente di mettere in rilievo i "difetti" dell'ordinamento nazionale senza per ciò stesso farne discendere conseguenze sul piano sanzionatorio: le raccomandazioni che concludono ciascuna delle tappe dei diversi cicli di valutazione mirano, viceversa, a suggerire allo Stato le modalità per adempiere alle proprie obbligazioni convenzionali.

La partecipazione delle autorità di prevenzione ai "cicli" di valutazione consente loro di continuamente riportare entro l'ordinamento nazionale - anche nel dialogo con le altre istituzioni - le richieste che provengono dal contesto internazionale, contribuendo al progressivo processo di adattamento del primo al secondo.

tezione del *whistleblower*, e come sta ancor oggi avvenendo in relazione alla nuova disciplina in materia adattata con legge n. 179/2017.

¹⁸¹ *Supra*, par. 2.

10. Il contributo del diritto internazionale consuetudinario.

Ci si può infine interrogare sulla questione del se questa messe di norme e di prassi indirizzate al contrasto della corruzione anche sul piano della strategia di prevenzione costituiscano adempimento o siano la manifestazione dell'esistenza o dell'emersione di un precetto internazionale di natura consuetudinaria (quindi di portata generale, in grado di vincolare tutti gli Stati alla sua osservanza), se non anche di una norma internazionale inderogabile indirizzata a vietare questo tipo di condotta a titolo di crimine contro l'umanità, come sta iniziando ad argomentare certa dottrina statunitense¹⁸² e indiana¹⁸³.

Non si reputa che, allo stato del diritto internazionale attuale, quest'ultima opinione sia sostenibile: non tanto perché non esista una fattispecie di corruzione comune agli Stati¹⁸⁴, quanto perché l'esistenza di una norma di *ius cogens* internazionale presuppone il comune consenso sulla grave trasgressività del comportamento da essa contemplato. Situazione che non sembra riprodursi ancora, mancandone la diffusa accettazione; è pure difficile enucleare a livello universale una fattispecie penale tassativa sulla quale abbia potuto coagularsi l'*opinio iuris* rafforzata della comunità internazionale, presupposto che consente di rilevare l'esistenza di una norma consuetudinaria di portata imperativa, inderogabile¹⁸⁵. Tuttavia la questione sull'istituzione di una corte penale internazionale competente a reprimere certe qualificate condotte di corruzione (la cd. *grand corruption*) – iniziato nel corso dell'*International Legal Forum* di San Pietroburgo del 2012¹⁸⁶ – è d'attualità nel dibattito giuridico

¹⁸² S. B. Starr, *Extraordinary Crimes at Ordinary Times: International Justice Beyond Crisis Situations*, in 101 *Northwestern Univ. Law Rev.*, No. 3, p. 1257 ss.

¹⁸³ Swami Nathan, *Black money case, Treaty and International law (Jus Cogens). Bringing back Black Money can be thought of as part of Jus Cogens (international law)*, in <https://www.pgurus.com/black-money-case-treaty-and-international-law-jus-cogens>, July 16, 2016.

¹⁸⁴ Sulla sostanziale convergenza della volontà degli Stati circa una condotta materiale qualificata corruzione v. *supra*, nota 22.

¹⁸⁵ A. Cassese, *Diritto internazionale* (a cura di Gaeta), Bologna 2006, 199 ss.

¹⁸⁶ Il dibattito fu suscitato da Mark L. Wolf, magistrato statunitense: v. dello stesso *The Case for an International Anti-Corruption Court*, *Brookings Institution-Governance Studies at Brookings*, July 2014; *An International Court to Fight Corruption: A Federal Judge Makes the Case* (conference 2017-11-04); *Statement: An International Anti-Corruption Court for Grand Corruption*, pronunciata nel London Anti-Corruption Summit del 2016.

internazionale e va arricchendosi di contributi favorevoli e contrari, animato da studiosi¹⁸⁷, nonché da istituzioni pubbliche e private¹⁸⁸.

Piuttosto è certamente vigente una norma di diritto internazionale generale che obbliga gli Stati a contrastare le condotte di corruzione, in quanto la struttura dell'attuale Comunità internazionale accolla a essi individualmente e collettivamente – come già sottolineato¹⁸⁹ - la responsabilità di garantire l'ordinato e legale svolgimento delle relazioni internazionali anche con e fra privati.

Dell'esistenza di questa norma di struttura dell'ordinamento internazionale è manifestazione la volontà degli Stati di contrastare le condotte confliggenti con tale ordinato e legale assetto: volontà che si manifesta, appunto, con la stipulazione di trattati, nonché l'adozione di norme internazionali unilaterali di *hard* e *soft law*.

11. A proposito di un necessario equilibrio nell'esercizio dell'attività normativa e di regolazione dell'ambito della prevenzione della corruzione.

Tutto quanto sin qui detto comporta che entro gli Stati vengano adottate norme di adempimento del diritto internazionale ed europeo, nonché procedure utili a garantire la loro efficacia ed effettività. Al proposito non si può sottovalutare che sempre più spesso, dai contesti più diversi, studiosi, non pochi attori della vita economica e osservatori (nazionali e non) delle modalità che presidiano la strategia di contrasto della corruzione tramite la prevenzione sostengono che le procedure messe in campo al proposito rappresentino un elemento che contribuisce (se non

¹⁸⁷ Il progetto è sostenuto in particolare dalla *Harvard Kennedy School of Government* e dall'*American Academy of Arts and Science*, contrastato invece dall'*Heritage Foundation* (B.D. Schaefer, S. Groves, J.M. Roberts, *Why the U.S. Should Oppose the Creation of an International Anti-Corruption Court*, Backgrounder No. 2958, October 2014); R. Goldstone (magistrato del Sud Africa e procuratore capo nel Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia e il Ruanda) sostiene il progetto nell'ambito dell'attività di *Integrity Initiatives International (III)*, organizzazione non governativa fondata nel 2016 con lo scopo di contrastare la "*grand corruption*".

¹⁸⁸ Fra le tante a sostegno di questa iniziativa si ricordano *Global Witness* e *Human Rights Watch*.

¹⁸⁹ *Supra*, par. 1, all'altezza degli esponenti di nota 8-11.

addirittura determina) l'inefficienza del sistema della pubblica amministrazione e dell'attività di impresa a motivo dei costi, dei ritardi, dei vincoli che queste comportano. Il dato unificante del pensiero di costoro è l'affermazione della inutilità, ovvero della inidoneità, delle norme a cambiare la "testa", la cultura di uno Stato e di una nazione.

Al contrario sono profondamente convinta che la legge, e dunque anche le procedure che essa mette in campo, possano rivelarsi un potente mezzo per avviare un approccio culturale diverso dal presente nei confronti della corruzione e dei comportamenti che la sostengono e la alimentano¹⁹⁰: un approccio culturale in cui centrale sia la consapevolezza della gravità dei danni che comporta un livello di corruzione alto e pervasivo, sistemico, quale è quello che affligge da tempo tante aree del mondo, arrecando danni non solo economici, ma soprattutto sociali e politici, in quanto suscettibile di rompere il rapporto di fiducia fra persone e istituzioni di governo posto a fondamento di un ordinamento di impronta costituzionale. Un approccio culturale, insomma, tramite il quale siano percepibili i "costi" della corruzione e vi sia la consapevolezza della portata riprovevole delle condotte implicate¹⁹¹.

Tuttavia le leggi devono essere applicate, in particolare e anzitutto da una pubblica amministrazione pronta e competente, aiutata per essere tale da investimenti sulla sua formazione, sul ricambio generazionale, sull'acquisizione di strumenti informatici. In relazione a queste esigenze l'apposizione ormai di rito della cd. clausola di invarianza non solo non aiuta, ma è distonica.

È indubbio che il diritto, e con esso le procedure, rappresentano una conquista e un baluardo per chi non detiene potere (pubblico, poiché non spartisce posizioni nel governo della "cosa pubblica", o privato, poiché non economicamente forte). La burocrazia nel senso moderno del termine è nata proprio per realizzare i fini collettivi secondo criteri di imparzialità, impersonalità del potere e razionalità: essa consiste in uno strumento di trasmissione del comando in antitesi all'esercizio arbitrario

¹⁹⁰ Sulla funzione promozionale del diritto v., ben più autorevolmente, N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria generale del diritto*, Roma, 1977.

¹⁹¹ Sottolineano la carenza nella società italiana di questo impronta culturale G. De Vergottini e G. Spangher, in *Corruzione contro Costituzione*, Padova, 2012, rispettivamente pp. 2 e 44.

di esso¹⁹². In via di principio, dunque, la condizione di corruzione di una società non può essere addebitata alla presenza di norme e di procedure: buone regole ne abbassano il rischio poiché strumento di affermazione del principio di supremazia del diritto rispetto all'arbitrio¹⁹³.

Si dice anche - rifacendosi peraltro a importanti riferimenti storici¹⁹⁴ - che il problema sia costituito dalle troppe regole: certo, la normazione sovrabbondante induce spesso difficoltà interpretative e applicative, aporie, contraddizioni; la sobrietà è caratteristica di una buona normazione. Tuttavia la sobrietà non risponde a indicatori oggettivi e universali, ogni situazione meritando un maggior o minor grado di normazione.

Meglio è allora spostare l'attenzione dal tema della quantità a quello della qualità delle regole¹⁹⁵.

Ora, quando si tratti di contrastare una situazione di diffusa e pervasiva illegalità, la bontà della regola si misura sulla sua efficacia e, dunque, sulla sua capacità di contrastare quella situazione.

A questo fine credo che debbano essere tenuti in conto alcuni presupposti nell'esercizio dell'attività normativa di peso non trascurabile: primo fra tutti la portata incentivante per chi sia chiamato ad applicare le regole di comportamento e le procedure che dalla norma discendono; poi

¹⁹² Obbligato è il rinvio al teorico della burocrazia moderna, M. Weber, *Economia e società*, nell'edizione curata da W.J. Mommsen, M. Meyer, Roma (Donzelli), 2005; ma v. anche in chiave contemporanea K.J. Meier, L.J. O'Toole, *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, Baltimore (The Johns Hopkins University Press), 2006.

¹⁹³ Sul principio di legalità e sulle caratteristiche della norma (perché essa possa essere qualificata "legge") rimando alla articolata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'interpretazione e applicazione dell'art. 7 della Convenzione europea di salvaguardia, come ricostruita da D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, cit., par. 41.

¹⁹⁴ Nota è la locuzione di Tacito - sempre invocata da chi sostiene il potere corruttore in sé delle tante norme («*Corruptissima re publica plurimae leges*»: *Annales*, Libro III, 27): essa nell'intenzione dell'autore sta a significare non che le tante leggi producono corruzione, ma invece che uno Stato corrotto moltiplica l'adozione di norme produttive di corruzione, in quanto adottate *ad personam*.

¹⁹⁵ Per un'articolata riflessione giuridica sul tema v. B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011.

l'esercizio del potere pubblico da parte un'amministrazione competente ed etica; infine la presenza delle stesse qualità in chi è l'interlocutore dell'amministrazione pubblica.

Vi è in ultimo la questione relativa all'interpretazione e applicazione della norma: operazioni concettuali che devono informarsi a un criterio sostanzialista. Il diritto è infatti uno strumento non fine a se stesso, ma utile a conseguire la giustizia.

Sono, questi, presupposti che non si improvvisano. Ponendosi in questa prospettiva forse si comprende meglio perché si possa sostenere che le norme (sobrie) e le procedure (buone) possano contribuire a radicare una cultura della responsabilità individuale, anticamera di un contesto sociale e giuridico integro, ove poche e lineari regole sono sorrette dal miglior antidoto a condotte corruttive, la trasparenza.

Ma questa condizione - la trasparenza nel settore pubblico e nella gestione degli affari privati - rappresenta una conquista che si ottiene al termine di un lungo percorso sorretto e indirizzato da norme che indichino modelli chiari di comportamento e che contengano, appunto, incentivi alla virtuosità¹⁹⁶, così da accelerare il processo di incorporazione di modelli di integrità nell'agire quotidiano, nella sfera tanto privata che professionale.

Il contrasto della corruzione è un processo, non si esaurisce istantaneamente, anzi prende un lungo tempo; non è certo un processo lineare; e molti degli strumenti che esso utilizza potrebbero essere essi stessi corrotti¹⁹⁷. Si tratta, dunque, di incominciare ad avviare un processo culturale per cambiare l'approccio, appunto culturale, delle persone partendo da semplici e chiare norme di comportamento.

¹⁹⁶ Sull'esigenza di corredare la normativa di prevenzione della corruzione di incentivi si vedano: S. Rose-Ackerman, *Corruption: an Incentive-Based Approach*, in Aa. Vv., *Corruzione contro Costituzione. Percorsi costituzionali*, 2012, n. 1/2, p. 109 ss.; F.M. Teichmann, *Eliminating Bribery. An Incentive-Based Approach*, in *Compliance Elliance Journal*, 2018, p. 72 ss.; S. Rose-Ackerman, B.J. Palifka, *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, New York (Cambridge Un. Press), 2016, II ed.

¹⁹⁷ A proposito di norme esse stesse produttive di condotte di corruzione v. F. Giavazzi, G. Barbieri, *Corruzione a norma di legge. La lobby delle grandi opere che affonda l'Italia*, Milano (Rizzoli), 2014.

In questa prospettiva ha una propria centralità la questione di dotare un ordinamento giuridico di un complesso di regole e procedure che, certo, costringe ogni ente a un iniziale aggravio di lavoro dettato, per fare un solo esempio, dalla strategia *risk based*. Tuttavia, sono queste regole e procedure che, se seguite in modo sostanzialista e non come mero adempimento formale, nel lungo termine inducono alla costruzione di modelli di comportamento virtuosi. Peraltro, la presa di coscienza della gravità dei danni prodotti da condotte ormai così pervasive dovrebbe indurre ogni istituzione pubblica e privata a reagire alle pratiche corruttive con modelli alternativi, capaci di invertire la rotta, efficaci e non governati dalla casualità.

È prezioso l'insegnamento che proviene dal contesto internazionale nell'azione di contrasto a un fenomeno ormai contraddistinto da una marcata transnazionalità. Esso si offre come un supporto a ciascuno degli Stati che vi partecipano – mediato perché filtrato dalla molteplice esperienza sussunta dai contesti nazionali a livello della cooperazione intergovernativa – al fine di riformare le istituzioni nazionali, le sue procedure, suggerendo la riduzione dell'intervento dello Stato nel mercato, la valorizzazione della competitività anche attraverso il merito (così da comprimere le "rendite di posizione"), la riduzione di barriere all'entrata per l'impresa privata, un assetto burocratico integro accompagnato da migliori, perché effettivi, sistemi di controllo¹⁹⁸.

Il diritto internazionale valuta l'adempimento statale non sulla base di un adeguamento formale alle obbligazioni che esso contempla, bensì sulla base dell'effettività e dell'efficacia di quest'ultimo.

¹⁹⁸ Per considerazioni analoghe v. R. Coppier, *Corruzione e crescita economica. Teorie ed evidenze di una relazione complessa*, Roma (Carrocci) 2005, pp. 92-95.

**STRUMENTI PER LA PREVENZIONE E
IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE
NEL SETTORE PUBBLICO**

*contributi di Michele Cozzio
Agnese Morelli
Lorenzo Segato
Giovanni Colombo
Chiara Putaturo
Paolo Bertaccini*

INTRODUZIONE ALLA SECONDA SESSIONE

di Michele Cozzio

1. Il rapporto *La corruzione in Italia nel triennio 2016-2019*, elaborato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)¹ sulla base dei provvedimenti emessi dalla magistratura, offre una rappresentazione particolarmente interessante del “*modus agendi* della corruzione” nella sfera pubblica, dei fattori che ne favoriscono la diffusione, dei possibili indici sintomatici.

I dati raccolti confermano che l'ambito dei contratti pubblici è quello più colpito: sul totale dei casi rilevati (152), oltre il 70 per cento (113) ha riguardato l'assegnazione di appalti pubblici (specialmente lavori, gestione dei rifiuti, forniture di farmaci e apparecchiature mediche), i rimanenti (39) fanno riferimento a procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari.

Dai casi analizzati emerge la ricorrenza di condotte illegittime già note agli osservatori: affidamenti diretti non consentiti, abusi delle procedure di somma urgenza, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all'assegnazione pilotata, offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse, inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti scaduti, carenza di controlli nella fase di esecuzione.

Ad emergere, tuttavia, non sono solo episodi che confermano quanto già si conosceva. Più in generale, infatti, viene rilevata “un'evoluzione” dei meccanismi corruttivi, particolarmente capaci di incidere l'integrità delle procedure di gara, ambito tradizionalmente tra i più presidiati dall'azione del legislatore. Secondo l'Autorità “ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di mag-

¹ ANAC, *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, 17 ottobre 2019, disponibile on line <http://www.anticorruzione.it>.

giore importo, evitando sistemi (quali l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti"².

Un'altra tendenza tracciata nel rapporto dell'ANAC riguarda la "smaterializzazione" delle tangenti: si ricorre sempre meno alla contropartita economica³ a fronte di altre modalità, quali l'assegnazione di posti di lavoro, consulenze, regalie e altre ricompense, dalle ristrutturazioni edilizie, ai lavori di falegnameria e giardinaggio, alle prestazioni sessuali. "Tutte contropartite di modesto controvalore", osserva l'Autorità, "indicative della facilità con cui viene talora svenduta la funzione pubblica ricoperta". Se si eccettuano i casi sempre più rari di *grand corruption*, trova conferma l'idea di una corruzione pulviscolare, sistemica, orientata al micro interesse personale o di gruppi ristretti, perciò forse ancora più sfuggente⁴.

2. Si è già detto⁵ che, nell'ultimo ventennio, la corruzione nella sfera pubblica ha assunto una valenza diversa, più ampia rispetto a quella strettamente penalistica. Essa viene rappresentata col termine *maladministration*, comprensivo dell'insieme dei comportamenti dei funzionari devianti dalle regole di condotta fissate dal legislatore e dalle amministrazioni. Vi rientrano, ad esempio, l'assunzione di decisioni contrarie all'interesse pubblico per violazione dei doveri di imparzialità, buon andamento, funzionalità ed economicità. Nei casi di *maladministration*, quindi, l'attenzione del legislatore e dei controllori si sposta (anche) sulla capacità di gestione delle risorse pubbliche da parte delle amministra-

² Ibidem, 3.

³ Sul punto, per altro, l'Autorità constata che il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito, anche per importi contenuti (da 2-3 mila euro a poche decine) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti.

⁴ Nel rapporto, per altro, viene rilevato che tali forme di corruzione pulviscolare "siano più facili da aggredire" rispetto a quelle presenti nei primi anni Novanta, non regolando più la vita pubblica ma essendo espressione di singoli gruppi di potere e realtà economiche. ANAC, *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, cit., 7.

⁵ Si vedano part. i contributi nella prima parte di questo volume.

zioni⁶, ricorrendo frequentemente all'utilizzo di indicatori e strumenti di misurazione.

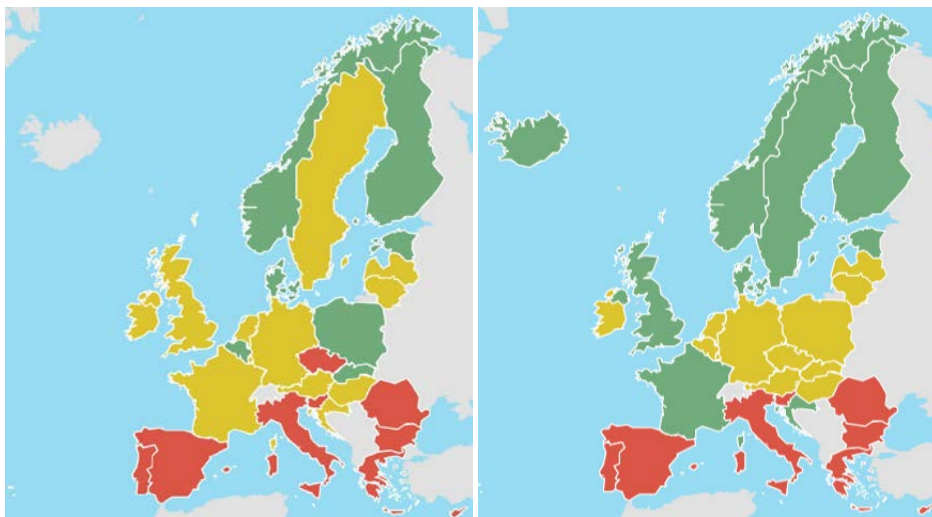
La Commissione europea a partire dal 2012 ha sviluppato alcuni indicatori per monitorare il funzionamento del mercato dei contratti pubblici negli Stati membri (*Single Market Scoreboard - Public Procurement*)⁷. Come altri sistemi di misurazione, anche questo presenta limiti e semplificazioni che impongono di maneggiare con cautela i risultati, ma ha il pregio di offrire una visione diretta delle *performances* nazionali, in particolare delle capacità di effettuare acquisti ottenendo un buon rapporto qualità-prezzo nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento, buon andamento. Le misurazioni vengono effettuate applicando un *set* di indicatori ai dati riguardanti gli appalti di interesse europeo pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea⁸. I dati sono tratti dai formulari (uniformi in tutta l'Unione) delle procedure di aggiudicazione sopra soglia bandite negli Stati membri.

⁶ In letteratura, non caso, si fa riferimento, all'emersione di una nozione di corruzione (nel senso di *maladministration*) che incide nel punto di continuità tra il principio di legalità e il diritto ad una buona amministrazione, si veda, tra i più recenti, D. Senzani, *Misure di prevenzione della corruzione, discrezionalità e prassi amministrativa*, in F. Cerioni, V. Sarccone (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano Giuffrè, 2019, 41 e ss.; F. Di Lascio, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, 805 - 834.

⁷ Si fa riferimento al *Single Market Scoreboard*, area *Public Procurement*, disponibile al sito web https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm.

⁸ Gli indicatori utilizzati dalla Commissione riguardano: il numero degli offerenti nelle gare; il numero degli appalti negoziati senza previa pubblicazione del bando; la percentuale delle procedure pubblicate a livello europeo; la frequenza con la quale le amministrazioni aggiudicatrici acquistano in forma aggregata; la percentuale delle procedure aggiudicate utilizzando solo il prezzo più basso; la rapidità delle procedure (dal termine di presentazione delle offerte a quello dell'aggiudicazione); la percentuale degli appalti aggiudicati a piccole o medie imprese; la percentuale delle offerte presentate da piccole o medie imprese; la percentuale delle procedure che presentano suddivisioni in lotti; la percentuale delle procedure aggiudicate senza indicazione del valore economico; la percentuale delle procedure aggiudicate sulla base di informazioni non complete; la percentuale delle procedure aggiudicate senza che siano disponibili tutti i dati e le informazioni richieste alle stazioni appaltanti.

La figura sottostante riporta le *performances* degli Stati membri valutate sommando i risultati delle misurazioni di tutti gli indicatori della Commissione sugli appalti aggiudicati nel 2017 e nel 2018 (ultimo rilievo disponibile)⁹: il colore verde evidenzia Stati con prestazioni soddisfacenti, il giallo mediamente soddisfacenti, il rosso insoddisfacenti. L'Italia è tra gli Stati che mostrano risultati negativi, trend invariato dal 2012, anno di attivazione del *Single Market Scoreboard*.



EC, Single Market Scoreboard
Public Procurement Area, 2017

EC, Single Market Scoreboard
Public Procurement Area, 2018

Tra gli indicatori utilizzati v'è anche quello che riguarda la rapidità dei processi decisionali: le procedure lunghe, infatti, determinano maggiori costi e spesso inefficienze, nonché incertezze sia per i committenti che per gli operatori. Quest'indicatore misura la durata media del tempo che intercorre tra il termine per la ricezione delle offerte e l'aggiudicazione dell'appalto. L'Italia registra tempi medi tra i più lunghi rispetto agli Stati membri dell'UE (210 giorni nel 2015, 193 nel 2016, 186 nel 2017, 195 nel 2018), meglio solo della Grecia e della Slovacchia. Nella maggior parte degli Stati membri, i tempi medi sono al di sotto dei 100 giorni.

⁹ Pubblicati dalla Commissione europea il 13 luglio 2019 e riferiti al mercato degli appalti pubblici del 2018.

I tempi dei processi decisionali sono oggetto anche dello studio realizzato nel 2018 dall’Agenzia Italiana per la Coesione Territoriale su un campione di oltre 56mila appalti di lavori (con esclusione delle forniture e dei servizi) per un valore economico di circa 120 miliardi di euro¹⁰. Tra i risultati rilevati più significativi segnalò quello che riguarda i cd. “tempi di attraversamento” tra le diverse fasi in cui si svolge un appalto. L’espressione può essere meglio compresa guardando la figura sottostante, nella quale viene rappresentata la sequenza logica e temporale delle principali fasi di un’opera pubblica. Le fasi effettive sono separate da spazi evidenziati con una linea tratteggiata, che rappresentano i tempi di attraversamento, in larga parte riconducibili alle attività amministrative propedeutiche all’inizio della fase successiva.



Orbene, i dati analizzati indicano che circa la metà del tempo complessivo che trascorre tra l’avvio del primo livello di progettazione di un’opera pubblica e l’affidamento della sua realizzazione è occupato da tempi di attraversamento, nei quali possono rientrare anche forme di inattività delle pubbliche amministrazioni ovvero attività volte all’acquisizione di pareri, etc.¹¹

3. Vero è che qualunque modello di misurazione del funzionamento del mercato nazionale dei contratti pubblici ci consegnerebbe risultati tali da non giustificare entusiasmi né atteggiamenti fiduciosi. La situazione è “tutt’altro che soddisfacente”, come viene continuamente ripetuto nel

¹⁰ Si veda Agenzia per la coesione territoriale, *Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche*, 2018, disponibile on line con anche un’applicazione web che consente una visualizzazione dinamica e interattiva dei tempi delle opere nelle sue varie sezioni (www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/Focus/I_tempi_delle_opere_publiche/index.html).

¹¹ I risultato dello studio dell’Agenzia sono ripresi e approfonditi nell’interessante lavoro di S. Battini, F. De Carolis, *L’amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, 293 e ss., i quali prestano l’attenzione sulle relazioni tra i ritardi e il rischio percepito dai funzionari di azioni di responsabilità da parte, ad esempio, della Corte dei conti.

corso dell'ultimo ventennio¹² da forze politiche, operatori, esperti e tecnici che lamentano l'inadeguatezza del quadro normativo, ritenuto oneroso, burocratico, non conforme a obiettivi di buon funzionamento, al punto da meritare l'appellativo di "mostro giuridico".

Di qui l'emersione, con cadenze cicliche, di spinte al cambiamento, alimentate da crescenti emozioni all'insegna del gettare via ad ogni costo il precedente sistema, le vecchie regole, in quanto causa del cattivo funzionamento. Quasi sempre, però, gli interventi si riducono a modifiche marginali su aspetti di dettaglio, senza incidere i meccanismi consolidati del funzionamento del sistema, lasciando irrisolte le criticità croniche del settore¹³.

Molti osservatori nel denunciare irrigidimenti, paralisi, ritardi e inefficienze del sistema amministrativo degli appalti, li imputano, in gran parte, alle regole e ai sistemi dei controlli anticorruzione.

Ci troviamo di fronte a una situazione insolita, nella quale, per un verso si riscontra una generale conforme opinione di denuncia della corruzione, fenomeno da condannare, perseguire e punire, corresponsabile di uno stato di degrado dell'amministrazione; sulla base di tale comune

¹² Si veda, ad esempio, G. Giovannini, *La disciplina degli appalti tra vecchio e nuovo*, in Aa. Vv., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, atti del LXI Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione a Varenna, 17-19 settembre 2015, Milano, Giuffrè, 21; M.S. Gianni, *L'attività amministrativa. Lezioni tenute durante l'anno accademico 1961-1962*, Roma, Jandi Sapi, 1962, 46 e ss., già sul finire degli anni '60 del secolo scorso, esprimeva un giudizio critico sull'efficacia delle procedure ad evidenza pubblica: "la pratica ha svuotato quasi completamente il valore operativo delle norme dei contratti ad evidenza pubblica, i quali si sono risolti in strumenti che fanno spendere alle amministrazioni molto di più che se essi non ci fossero, senza che si raggiungano i risultati ultimi di ridurre gli abusi".

¹³ Ne abbiamo avuto dimostrazione anche in occasione delle modifiche al Codice dei contratti pubblici approvate nell'estate del 2019 tramite la l. 14 giugno 2019 n. 55 di conversione, con modificazioni, del d.l. 18 aprile 2019 n. 32, *Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici* (cd. "decreto sblocca cantieri"); sul tema si veda M. Cozzio, *La disciplina dei contratti pubblici nell'età del (diritto) transitorio*, in Aa.Vv., *Contrattualistica Pubblica: quale futuro? Studi in ricordo di Gianni Marco Di Paolo*, Roma, 2019, 163 e ss.; C. Contessa, *Codice dei contratti pubblici: è il caso di riscriverlo ora?*, in *Rivista Trimestrale degli appalti*, 2019, 1, 205 e ss.

orientamento si è costruito, derivandolo anche dal contesto internazionale, un portentoso armamentario giuridico¹⁴.

Per l'altro verso, invece, viene sostenuto che "l'attuale sistema di lotta alla corruzione - con la sua scelta di introdurre nuove regolazioni e nuovi oneri e privilegiare controlli e verifiche continue - concorre a rendere l'amministrazione irresponsabile, inefficiente e lontana da esigenze concrete del cittadino, irrigidendo le sue scelte che invece dovrebbero rimanere flessibili" e improntate a discrezionalità nei limiti in cui ciò sia consentito. In particolare, "il sistema di lotta alla corruzione, così come attualmente concepito, inverte la scala delle priorità e l'agenda delle amministrazioni mettendo sempre e in ogni caso in primo piano gli obblighi anticorruzione e i relativi adempimenti"¹⁵.

È difficile stabilire in modo generale e aprioristico se vi sia una quota di ritardi e inefficienze dell'azione amministrativa causati dal sistema dell'anticorruzione, e quali siano le ricadute effettive. Vero è che le soluzioni in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione predisposte dalla legge 190/2012 sono numerose, articolate, non sempre di facile comprensione (anche perché nuove rispetto all'impostazione tradizionale del nostro sistema)¹⁶, per certo migliorabili sotto molti profili nella fase di applicazione¹⁷.

¹⁴ Si vedano part. i contributi nella prima parte del volume.

¹⁵ Sul tema si veda part. M. Delsignore, M. Ramajoli, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, 61 e ss., e ivi le numerose citazioni riportate.

¹⁶ Sul tema si veda recentemente F. De Carolis, *Procedure e criteri di selezione delle offerte negli appalti di lavori pubblici: la prospettiva dell'analisi microeconomica*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 2, 305 e ss.; V. Brigante, *Contributo allo studio della corruzione nei contratti pubblici: precisazioni terminologiche e valutative, tra esigenze di uniformità nazionale e opportunità di declinazione locale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 2, 485 e ss.; anche N. Parisi, F. Clementucci, *Assessment Of The Effectiveness Of Anti-Corruption Measures For The Public Sector And For Private Entities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, 1, 281 e ss.; M. Cozzio, *Il mercato dei contratti pubblici*, in M.A. Cabiddu, M.C. Colombo (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici. Lo stato dell'arte a due anni dall'entrata in vigore delle nuove regole*, Milano, 2018, vol. I, 127 e ss.

¹⁷ Si veda in questo volume part. il contributo di L. Segato. Sia consentito, inoltre, richiamare M. Cozzio, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 1, 53-62, per la parte di osservazioni riguardanti il rischio di contraddizione tra gli orientamenti europei sulla professionalizzazione dei funzionari delle stazioni appaltanti e gli obblighi di rotazione del personale.

È anche vero, tuttavia, che se (ri)guardiamo i dati sopra menzionati sull'incidenza dei "tempi di attraversamento" nell'attuazione delle opere pubbliche, viene da pensare che molti dei ritardi non siano imputabili (almeno in via esclusiva) al sistema dell'anticorruzione, concorrendovi piuttosto comportamenti molte volte dettati da 'micro interessi partigiani', tanto più impattanti quanto maggiore è il numero degli enti e delle organizzazioni chiamate a pronunciarsi nelle varie fasi di realizzazione di interventi infrastrutturali, perché poste nella condizione di poter negoziare il rilascio del proprio parere / consenso¹⁸.

4. La complessità del tema va oltre lo spazio di queste riflessioni introduttive, che concludo con un richiamo alla trasparenza nell'ambito dei contratti pubblici, e alla sua rinnovata importanza anche (ma non solo) in funzione di prevenzione e contrasto alla corruzione.

Quando le amministrazioni acquistano sul mercato opere, lavori e servizi, la loro azione negoziale è incisa da regole che ne orientano la discrezionalità con l'obiettivo di garantire la qualità delle scelte e prevenire patologie. L'intensità e il grado di dettaglio di queste regole differiscono da Stato a Stato, in ragione di differenti tradizioni, sensibilità, propensioni; sono moltissimi, però, i sistemi che annoverano la trasparenza tra i propri principi ordinanti. Come viene ricordato *"presque partout dans le monde, la transparence dans sa fonction d'instrument de concurrence est utilisée par les donneurs d'ordres publics pour tirer des bénéfices aussi grands que possible de l'argent public"*¹⁹.

¹⁸ Una situazione simile è rilevata nell'ambito delle attività per la progettazione e realizzazione del collegamento della metropolitana leggera di Cagliari, per una lunghezza di circa 2.5 km, comprendente opere, forniture e lavorazioni di carattere principale, accessorio e complementare. Il progetto (appalto integrato) è assistito da un patto di integrità (<http://monitorappalti.it/progetto/metropolitana-leggera-di-cagliari>). Nel documento pubblicato dall'ente di monitoraggio (luglio 2019) viene evidenziato un ritardo di oltre 700 giorni, in gran parte dovuto al prolungarsi dei "tempi di attraversamento" determinati dalle necessità espresse dai vari enti coinvolti.

¹⁹ Così R. Caranta, *Transparence et concurrence*, in R. Noguellou, U. Stelkens (dir.), *Droit Comparé des Contrats Publics Comparative Law on Public Contracts*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 154. Il volume costituisce una delle rappresentazioni più complete di comparazione globale del diritto dei contratti pubblici, prendendo in considerazione sistemi giuridici di tutti i cinque continenti. Sul punto che ci interessa, la conclusione condivisa è che *"pour assurer la concurrence, les pouvoir adjudicateurs sont obligés de lancer un avis de marché destiné à aviser les entreprises du lancement d'une procédure de passation d'un marché"* (p. 155).

La trasparenza assume rilevanza come fine, in quanto consente la conoscibilità dell'azione amministrativa, e come mezzo per il perseguimento delle regole del libero mercato e di contrasto agli accordi illeciti. Con questo significato, essa viene riconosciuta tra i principi cardine del sistema di contrattazione pubblica degli Stati membri e dell'Unione europea: *"one of the most important principles of the EU rules of public procurement", "serves as the ignition of public procurement regulation, has imprinted some significant effects in the regime, namely the effect of price competitiveness, the effect of flexibility and the effect of verification in the delivery of public services"*²⁰.

Nella sistema italiano, la troviamo a presidio delle procedure di aggiudicazione, della partecipazione nelle varie fasi dei contratti, del contrasto ai fenomeni corruttivi, dell'esercizio imparziale dell'attività amministrativa.

Un ambito di applicazione della trasparenza particolarmente sfidante (e sperimentale) nel settore dei contratti pubblici è quello che possiamo ricondurre alla partecipazione civica. È una prospettiva inedita, potenzialmente interessante per il perseguimento non solo di obiettivi di contrasto dei fenomeni corruttivi ma anche di incentivazione al miglioramento dell'azione amministrativa.

Attraverso forme organizzate di controllo sociale, infatti, si potrebbe garantire che le pubbliche amministrazioni agiscono nella consapevolezza di essere sottoposte a una nuova e diffusa attività di vigilanza e siano in virtù di ciò incentivate a migliorare le proprie *performances*.

Al contempo, la possibilità per i cittadini di illuminare lo spazio e le modalità dell'azione amministrativa, può facilitare l'individuazione di conigli d'ombra in cui possano proliferare fenomeni corruttivi. Più precisamente, ogni singolo cittadino e operatore economico (*alias* la cittadinanza) diviene titolare di un potere di *controllo sociale* che, 'forte' degli obblighi di trasparenza contrattuale delle pubbliche amministrazioni, dovrebbe consentire di conoscere e valutare ogni comportamento delle amministrazioni svolgendo una funzione dissuasiva, se necessario di denuncia, rispetto a episodi di cattiva amministrazione e corruzione. Il controllo sociale, dunque, si esercita principalmente attraverso la cono-

²⁰ Sul tema si veda C. Bovis, *The principles of public procurement regulation*, in Id. (edited by), *EU Public Procurement Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016, 35-46.

scenza delle informazioni rese pubbliche e/o il diritto di accesso alle informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Tra gli strumenti che rendono possibile questa idea di controllo diffuso da parte della cittadinanza vi sono i *patti di integrità*. Si tratta di strumenti pattizi tramite i quali vengono perseguiti obiettivi di: *i.* prevenzione e contrasto al fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata; *ii.* prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e nel comportamento degli operatori economici; *iii.* sensibilizzazione alla cultura della legalità mediante la condivisione di criteri di comportamento orientati all'integrità, alla responsabilità e alla trasparenza reciproca; *iv.* rafforzamento delle forme di *civic engagement* e, più in generale, della consapevolezza del ruolo della società civile destinataria di nuovi strumenti di rendicontazione, trasparenza e comunicazione.

Nella versione più evoluta sviluppata da Transparency International Italia, i patti di integrità applicati agli appalti pubblici vedono tra i firmatari la stazione appaltante, le imprese, e un soggetto terzo con funzioni di monitoraggio su tutte le fasi della contrattazione. Questa presenza monitorante dovrebbe indurre le parti a prestare maggiore attenzione nel rispetto delle regole e nel perseguimento dei risultati.

Vero è che le attività di divulgazione, coinvolgimento e partecipazione civica sui risultati del monitoraggio costituiscono la vera sfida (innanzitutto culturale) che si sta sperimentando con i patti di integrità. Rientrano in quest'ambito le previsioni dei patti per rendere accessibili e fruibili da parte della società civile le informazioni sulle fasi di avanzamento e realizzazione delle opere. Spetta all'organizzazione che svolge il monitoraggio informare e invitare i cittadini / la comunità di riferimento a prendere conoscenza dei risultati.

Le esperienze in atto (si veda www.monitorappalti.it) dimostrano che la cultura del dialogo e della partecipazione non sono mai il risultato di facili automatismi: il solo fatto di mettere a disposizione dati e informazioni non porta necessariamente al dialogo e al coinvolgimento della comunità. I patti di integrità rendono possibili i presupposti per la partecipazione (accessibilità a dati e informazioni, dossier relativi alle varie fasi di monitoraggio, etc.) facendo sì che questa possa essere effettiva e

consapevole. La sfida è lanciata, lo strumento è pronto, ora tocca alle persone !

IL CONTESTO SANITARIO E I RISULTATI DEL PROGETTO “CURIAMO LA CORRUZIONE”

Agnese Morelli

SOMMARIO: 1. Il settore sanitario: complessità e peculiarità. - 2. Strategie e strumenti per prevenire la corruzione. - 3. Alcuni strumenti per la prevenzione della corruzione e l'integrità. - 4. Uno strumento per la gestione dei conflitti di interesse. - 5. Le persone “per bene”: elemento da valorizzare.

1. Il settore sanitario: complessità e peculiarità.

Nel mio intervento cercherò di accennare alle caratteristiche del settore sanitario, per poi approfondire quali strumenti, quali approcci e quali strategie possono essere utilizzati all'interno delle Aziende che operano nel settore della salute - ma valgono anche per le altre pubbliche amministrazioni - per assicurare un'efficace prevenzione della corruzione.

Il settore sanitario è uno dei principali ambiti della nostra società per numero di addetti, ma anche per la varietà delle figure professionali presenti (dal personale amministrativo al personale tecnico, alla componente medica, sanitaria e infermieristica), per numero di prestazioni erogate e per la sua missione delicata: prendersi cura della salute del cittadino, salute tutelata dalla nostra Costituzione. Il settore assorbe anche ingenti risorse economiche pubbliche. Nel 2016 la spesa corrente nel settore sanitario è stata di circa 113 miliardi di euro.

Il settore sanitario, inoltre, è caratterizzato da altri elementi, quali la rilevanza che riveste l'innovazione e la ricerca per migliorare le cure, nonché la presenza di asimmetrie informative e di conflitti di interesse.

Se devo prendermi cura della salute del cittadino, devo anche investire in innovazione e ricerca, ma le aziende pubbliche non hanno risorse sufficienti per poter, da sole, affrontare la sperimentazione e la ricerca. Necessariamente si vengono a creare delle relazioni, dei rapporti, con soggetti esterni, per lo più ditte di dispositivi medici, farmaceutiche o di tecnologie sanitarie. Di conseguenza, il fatto di avere queste relazioni fa sì che sia un settore in cui vi è una presenza diffusa di conflitti di inte-

resse tra i professionisti e i soggetti esterni. L'altra componente, poi, è data dalla presenza di asimmetrie informative tra la componente sanitaria, i medici, e, dall'altra parte, i pazienti, perché il corpo umano è talmente complesso che il paziente, da solo, non è in grado di giudicare se la diagnosi sia corretta o meno.

Il settore sanitario per la sua dimensione, per queste sue peculiarità, per l'ingente uso di risorse, è un settore ad alto rischio di comportamenti opportunistici o, addirittura, di fenomeni di corruzione.

Il costo della corruzione in sanità, come si diceva prima, è stato stimato proprio da Transparency International in ca. 6 miliardi di euro, ma abbiamo già detto che, oltre ai costi diretti, bisogna aggiungere i costi indiretti, dati dal danno all'immagine non solo dell'azienda in sé, ma anche di tutta la pubblica amministrazione e di tutti i dipendenti, che svolgono quotidianamente con dedizione e onestà il proprio lavoro.

La corruzione può potenzialmente verificarsi in ogni settore economico della società; tuttavia, la gravità viene sentita maggiormente quando colpisce la sanità dal momento che la sottrazione di risorse per scopi illeciti non produce solo un danno economico ma si traduce direttamente in una riduzione delle disponibilità economiche per la cura e la salute dei cittadini se non addirittura effetti negativi sulla salute stessa dei pazienti.

2. Strategie e strumenti per prevenire la corruzione.

Quali sono gli strumenti e le strategie che possono contrastare e prevenire la corruzione? L'approccio alla prevenzione della corruzione deve essere basato sulla sostanza e non sulla forma, sull'efficacia e praticità degli strumenti, sul minor impatto e invasività degli stessi sugli operatori, sulla efficacia della gestione dei rischi e del sistema di controllo interno.

Nell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia autonoma di Trento, sin da quando è stata introdotta la normativa anticorruzione, c'è sempre stato, accanto all'adempimento delle disposizioni previste dalla Legge 190 del 2012, il concetto di prediligere un approccio di tipo culturale e valoriale, di cui tanto abbiamo parlato oggi. In che maniera? Attraverso la promozione dell'etica e dell'integrità e attraverso la re-

sponsabilizzazione del personale. Questo perché, quando ci sono troppe norme, troppe regole, non si fa altro che generare dei comportamenti passivi, da parte dei dipendenti, di mero adeguamento alla norma¹, con la necessità di attivare controlli esterni, cioè l'amministrazione deve attivare un sistema per controllare che i propri dipendenti rispettino le regole.

Dall'altro lato, invece, il fatto di promuovere la cultura dell'etica e dell'integrità stimola delle riflessioni dei dipendenti che, proprio in virtù di questa loro analisi, riescono a comportarsi in una certa maniera, come frutto del loro convincimento: sono convinti che quel comportamento sia quello eticamente corretto. In questa maniera l'integrità è basata su un controllo interno, un controllo basato sul convincimento della persona, quindi un autocontrollo.

Succede quindi che si innesca un processo di disseminazione, ossia la stessa persona che è convinta che quel comportamento sia eticamente corretto diventa un diffusore di etica e di integrità, in ogni gruppo sociale all'interno del quale si trovi ad operare, proprio perché comprende che, essendo le risorse scarse, è necessario garantire dei comportamenti eticamente corretti. Proprio perché le risorse sono pubbliche e, quindi, bisogna garantire la qualità dell'agire.

Anche sugli strumenti per la prevenzione della corruzione, bisogna fare molta attenzione alla tipologia di strumenti da introdurre. Abbiamo detto poc'anzi che troppe dichiarazioni possono portare ad un aumento della burocrazia. Non solo, ma il fatto che venga rilasciata una dichiarazione rende anche difficile, per l'amministrazione, controllarla.

Si pensi ad esempio ai conflitti di interesse allorquando ci sono relazioni con parenti e affini entro il secondo grado: non c'è una mappa dei nominativi dei parenti e degli affini, quindi bisogna sempre avere fiducia in queste dichiarazioni. L'aumento di burocrazia potrebbe portare ad una riduzione del tempo che viene dedicato alla cura dei cittadini.

¹ Sul tema segnalo il recente scritto di M. Cafagno, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e "burocrazia difensiva"*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, 3, pp. 625-657.

Si è preferito quindi, con Lorenzo Segato e Davide Del Monte, all'interno del progetto "Curiamo la corruzione in sanità", puntare più su strumenti preventivi, che fossero pratici, che avessero un minore impatto e invasività sui professionisti, proprio perché, quando si parla di anticorruzione, già il termine rischia di avere un'accezione negativa e i professionisti si chiudono a riccio perché hanno l'impressione che si stia mettendo in discussione la loro onestà.

Sarebbe bene quindi, ove possibile, evitare approcci basati su adempimenti di tipo burocratico che non danno valore aggiunto, ma comprendere l'obiettivo per poi concentrarsi sulle informazioni necessarie per decidere.

Nelle analisi e nella introduzione di misure di prevenzione della corruzione ci siamo interrogati sulla possibilità di implementare strumenti di analisi e valutazione preventiva a supporto di decisioni aziendali (ad es. per l'individuazione dei membri di un gruppo tecnico per la predisposizione del capitolato); strumenti che siano efficienti e limitino la "produzione di carta" e la compilazione di moduli solo a quelli necessari per legge.

Tutti questi strumenti devono essere coerenti e innestarsi in un sistema di controllo interno dell'azienda basato sull'autocontrollo, da parte dei dipendenti, un controllo di secondo livello da parte dei dirigenti e un controllo da parte dell'*internal auditing*; controlli dell'*internal auditing* che sono di tipo non ispettivo ma collaborativo, perché l'idea non è quella di sanzionare, ma di far emergere le problematiche, per poterle risolvere e quindi garantire il miglioramento dei processi.

L'Azienda sanitaria di Trento è stata tra le prime ad aderire al progetto pilota "Curiamo la corruzione" e devo dire che galeotto fu proprio il convegno del 2014 dell'Università di Trento sui temi dell'anticorruzione, dove abbiamo avuto di conoscere sia Davide Del Monte che Lorenzo Segato, con i quali siamo entrati subito in sintonia, proprio perché l'idea era quella di utilizzare degli strumenti che fossero efficaci, semplici, immediati e poco invasivi: più sostanza e meno forma.

All'interno del progetto gli strumenti che sono stati poi messi in campo sono: la formazione dei temi dell'integrità, la piattaforma informatica per il *whistleblowing* e il database per la gestione dei conflitti di interesse.

3. Alcuni strumenti per la prevenzione della corruzione e l'integrità.

Con riferimento alla formazione sui temi dell'integrità, ho già detto prima che è importante rendere consapevoli i dipendenti dell'importanza del loro ruolo e dell'importanza che adottino dei comportamenti eticamente corretti. Per queste ragioni nell'ambito dell'attività di formazione vengono fatti casi pratici sulle situazioni di conflitto di interesse, perché molto spesso si parla di conflitto ma la descrizione rimane sempre a livello astratto.

Attraverso l'esplicazione di casi pratici di conflitti di interesse che possono ricorrere nella componente medica, oppure tra gli ingegneri, i geometri, o la parte amministrativa, c'è stato invece un punto importante di crescita, di conoscenza.

Si è parlato anche di codice di comportamento e della differenza tra etica deontologica ed etica pubblica, perché l'etica deontologica – quella del medico – non è sufficiente, non prende in considerazione una parte dell'etica pubblica, che è legata, ad esempio, al dovere di astenersi in presenza di conflitto di interesse, oppure al divieto di segnalare un professionista esterno, quindi dirottare la clientela dal pubblico al privato, perché ne va dell'immagine non del professionista ma dell'azienda sanitaria stessa.

Venendo, invece, all'utilizzo delle piattaforma informatica che è stata implementata nell'ambito del progetto "Curiamo la corruzione", questa si innesta su un sistema per cui l'Azienda sanitaria di Trento, già nel 2014, aveva adottato una politica per la promozione e la tutela dei segnalatori. Oltre al dipendente, questa *policy* era già stata estesa, nel 2014, ai soggetti esterni, proprio allo scopo di favorire e incentivare le segnalazioni. Inoltre, si accettavano anche le segnalazioni in forma anonima, se ben circostanziate.

La piattaforma informatica messa a disposizione da Transparency ha il valore aggiunto che il segnalante ha la possibilità di scegliere se mandare la segnalazione solo all'Azienda sanitaria o anche a Transparency International, proprio a tutela e a garanzia dei problemi che vengono esplicitati. Non solo, ma secondo me il valore aggiunto principale è dato dal fatto che è possibile interloquire con il segnalante; sempre, ovvia-

mente, non essendo possibile risalire al nominativo di chi ha fatto la segnalazione.

Attraverso uno specifico *key code* rilasciato dalla piattaforma, il segnalante ha sempre la possibilità di aggiungere informazioni, o comunque l'azienda ha la possibilità di chiedere ulteriori informazioni se la problematica segnalata non permette di passare alla fase istruttoria.

Abbiamo già detto prima che è fisiologica e diffusa la presenza di conflitti di interesse all'interno del settore sanitario, quindi è importante studiare strumenti per raccogliere informazioni per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interesse.

Il conflitto di interesse è una situazione in cui un interesse privato può interferire con un interesse pubblico, che nel settore sanitario è la salute di un paziente oppure la veridicità dei risultati di una sperimentazione, di una ricerca. In questa maniera si può pregiudicare l'imparzialità dell'agire del soggetto, e altro ancora. Il conflitto è una "situazione" di rischio, essere in conflitto non significa essere corrotti, è la degenerazione di un conflitto di interesse che determina un "comportamento" corruttivo.

Bisogna cercare di mantenere l'equilibrio, perché la presenza di rapporti tra pubblico e privato, tra professionisti pubblici e industria, è importante, per la crescita della professionalità dei dipendenti pubblici, che altrimenti non avrebbero la possibilità di avere informazioni su nuovi farmaci, di una nuova tecnica di cura, di una nuova tecnologia, come ad esempio il robot chirurgico.

Dall'altro lato, il pubblico ha anche interesse a che i propri professionisti crescano, che abbiano una buona professionalità, proprio perché aumenta la qualità dei servizi e della cura ai pazienti. Il privato, ovviamente, ha l'interesse del profitto e bisogna fare in modo di contemperare questi interessi e dirigerli verso la migliore cura dei pazienti.

4. Uno strumento per la gestione dei conflitti di interesse.

Cosa stiamo cercando di implementare? Con Lorenzo Segato abbiamo avuto diversi incontri, in base ai quali abbiamo cercato di dire che è inutile far compilare al professionista delle dichiarazioni di trenta pagine, all'interno delle quali dichiara se ha partecipato ad un convegno con le spese finanziate da ditte esterne, se ha avuto incarichi di consulenza da parte di una società esterna, se ha partecipato ad *advisory board* presso strutture e ditte farmaceutiche o di dispositivi medici.

Abbiamo detto che tutte queste informazioni le aziende le hanno già, perché ci sono dei gestionali che tracciano la partecipazione agli eventi e tutte le attività extra dei nostri dipendenti. Abbiamo quindi pensato di raccogliere questi database in un unico contenitore, in modo tale che, interrogando questo sistema, sia possibile avere preventivamente informazioni circa la presenza di conflitti di interesse.

È importante poi valutare l'intensità del conflitto, perché se io, ad esempio, devo scegliere un professionista da inserire in una commissione di gara, potrò vedere qual è l'intensità del suo conflitto di interessi e quindi decidere se inserirlo oppure no, perché abbiamo detto che è una situazione, non significa che una persona in conflitto di interesse debba necessariamente essere esclusa.

Bisogna gestire il conflitto e questo strumento ci sembrava una buona soluzione per poter individuare e valutare l'intensità del conflitto.

Con riferimento alle partecipazioni dei professionisti ad eventi sponsorizzati da ditte esterne, ho notato il fatto che, a partire dal 1° gennaio 2018, è entrato in vigore il Codice etico MedTech, un codice di Assobio-medica, che riguarda tutte le aziende che producono dispositivi medici. Quando una ditta vuole finanziare un professionista a partecipare ad un convegno, addirittura internazionale, dove il finanziamento può riguardare anche diverse migliaia di euro, il nostro piano anticorruzione stabilisce che la ditta invii una lettera e poi sia la struttura ad individuare il professionista da mandare a questo convegno.

Il Codice etico MedTech adesso ha un po' cambiato il processo, nel senso che le ditte utilizzano un intermediario esterno, al quale la ditta deve comunicare il nominativo del proprio professionista.

Al riguardo sembra discutibile che l'obiettivo del Codice etico sia quello di spezzare il legame tra la ditta e il professionista, nel senso che nessuno dei due dovrebbe – io pensavo – avere contezza del nominativo di chi lo sponsorizza e di chi fosse il professionista finanziato.

In realtà succede che tutta la prima parte va bene, ma alla fine del convegno il professionista tramite mail o tramite informatori scientifici riceve l'informazione sul nome della ditta che ha finanziato la sua partecipazione al convegno. Se il condizionamento non deve esserci, è proprio il professionista a non dover avere contezza del nominativo della ditta.

Questo strumento potrebbe non garantire la trasparenza e l'evidenza delle relazioni, quindi stavamo lavorando con gli altri colleghi delle Aziende sanitarie cercando di assicurare la trasparenza delle relazioni. È fondamentale per l'Azienda sanitaria sapere il nome della ditta che si accolla le spese o elargisce un *grant*, per la presa di decisioni e per l'individuazione di un professionista che non sia in conflitto perché ad esempio impegnato in una commissione di gara dove tra gli offerenti c'è proprio la ditta che elargisce il *grant* per il convegno.

5. Le persone “per bene”: elemento da valorizzare.

Parlavo dell'atteggiamento ispettivo: forse va bene, ma nella ricerca delle mele marce si può fare di più. Le organizzazioni sono fatte di persone, che hanno dei propri valori. È importante la qualità del loro lavoro, bisogna non demotivarli e non far sentire loro troppo il fiato sul collo. Si può quindi dedicare attenzione, dando fiducia e facendo partecipare, attraverso il coinvolgimento di questi professionisti, nell'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione, proprio perché ci sono tante persone “per bene” che fanno il loro dovere.

Cito Gandhi, perché disse: “Chi ha fiducia non ha mai perso, a questo mondo”. Io direi dunque che bisognerebbe dare fiducia a questi professionisti.

Cosa possiamo fare allora? don Ciotti ha detto: "Possiamo provare a cambiare la prospettiva: non basta combattere il male, ma bisogna costruire il bene", quindi puntare su come gli operatori possono migliorare la qualità del proprio operato anche in termini di etica e integrità.

VALUTAZIONE DEI CONTENUTI E PROPOSTA PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DEI PTPC

Lorenzo Segato

SOMMARIO: 1. La valutazione dei PTPC in ambito sanitario. - 2. I dati di partenza per l'analisi delle criticità. - 3. Gli obiettivi di valutazione dei PTPC. - 4. La metodologia di valutazione dei PTPC. - 5. L'analisi dei PTPC a livello regionale. - 6. I margini di miglioramento dei PTPC. - 6.1. Ambito oggettivo di applicazione. - 6.2. Analisi del contesto. - 6.3. Valutazione dei rischi. - 6.4. Misure anticorruzione. - 6.5. Contenuti e pubblicazione del piano. - 6.6. Obblighi di pubblicazione sulla trasparenza. - 7. La proposta di un nuovo modello di PTPC. - 8. Conclusioni.

1. La valutazione dei PTPC in ambito sanitario.

Tra il 2015 ed il 2018, il progetto “Curiamo la corruzione” di Transparency International Italia (IT) ha promosso la prevenzione della corruzione in ambito sanitario. L’iniziativa ha sviluppato azioni di ricerca, formazione, sperimentazione di progetti pilota e sensibilizzazione, coinvolgendo direttamente moltissime aziende sanitarie, l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e alcune associazioni della società civile.

Il progetto “Curiamo la corruzione” è basato su un modello di ricerca-azione di raccolta dati, formulazione di ipotesi di lavoro, elaborazione di progetti pilota e verifica dei risultati. I ricercatori hanno approfondito la conoscenza del sistema sanitario, formulando e testando dei percorsi di miglioramento per verificarne i risultati in termini di miglioramento..

Il progetto ha coinvolto quattro enti. Transparency Italia, che ha coordinato il progetto e curato l’implementazione dei progetti pilota all’interno delle aziende sanitarie; Censis, che ha raccolto numerosi dati di percezione del fenomeno corruttivo e delle strategie anticorruzione attraverso due indagini tramite questionari; RiSSC, che ha sviluppato un metodo di valutazione dei rischi di corruzione e di rating dei PTPC, grazie allo studio di tutti i piani anticorruzione in sanità; ISPE che ha condotto uno studio sugli sprechi, basato sull’analisi dei Conti Economici delle aziende sanitarie.

Una delle attività più rilevanti di questo progetto è stata la valutazione dei contenuti e della qualità dei piani triennali per la prevenzione della corruzione (PTPC) in ambito sanitario. I ricercatori hanno analizzato tutti i PTPC in ambito sanitario, per un periodo di tre anni, dal punto di vista sostanziale dei contenuti e non meramente formale, colmando una lacuna nel sistema di monitoraggio dello strumento principale previsto dalla legge 190/2012 per la prevenzione alla corruzione.

L'attività di ricerca ha mirato a raccogliere informazioni altrimenti frammentate tra i diversi PTPC, e a restituire agli RPC ed al personale sanitario le informazioni elaborate, per promuovere i valori dell'integrità nella pubblica amministrazione. I risultati di questa lunga analisi sono contenuti in due report, che sono stati pubblicati nel 2016 e nel 2017 e sono disponibili sul sito Web del progetto (www.curiamolacorruzione.it). Si tratta di documenti snelli ma ricchi di contenuti e dati.

Una seconda parte del progetto ha comportato l'applicazione concreta di alcuni strumenti anticorruzione all'interno di alcune aziende sanitarie che si sono rese disponibili. Si tratta di una piattaforma digitale crittografata per le segnalazioni, di un portale per agevolare il diritto di accesso alle informazioni, di un documento chiamato "*policy statement*" e dei c.d. dei patti di integrità, dell'attività di formazione – a supporto del processo di aggiornamento dei piani – del maggior numero possibile di dipendenti sanitari. Come è stato detto, la prevenzione della corruzione non può prescindere dalle persone; al contrario, è fondamentale coinvolgere le persone per ottenere migliori risultati in termine di prevenzione della corruzione.

Il progetto Curiamo la Corruzione ha coinvolto molte pubbliche amministrazioni ed aziende sanitarie a costo zero. I componenti del consorzio hanno ottenuto un finanziamento da un fondo di 100 milioni di dollari che è stato messo a disposizione – a livello mondiale – per la lotta alla corruzione. Fino ad oggi, il lavoro si è svolto senza gravare sulle casse pubbliche. È sicuramente un punto di orgoglio, anche se tratta di una condizione non replicabile per proseguire le attività di ricerca.

Il presente articolo illustra, i dati di partenza (§ 2), gli obiettivi (§ 3) e la metodologia di analisi (§ 4) della valutazione dei PTPC in ambito sanitario negli anni 2016-2018, concludendo con i risultati emersi (§ 5), le criticità (§ 6) ed i possibili percorsi di miglioramento (§ 7).

2. I dati di partenza per l'analisi delle criticità.

La ricerca ha tre componenti – l'analisi di percezione sul fenomeno, lo studio sui conti economici, e la valutazione dei rischi di corruzione – che si basano su fonti diverse. La parte sulla percezione ha raccolto dati tramite questionari somministrati da Censis alle strutture sanitarie, con una percentuale di copertura del 63% di risposta trattandosi di risposte facoltative. L'analisi sui conti economici si è basata sui conti economici certificati di tutte le aziende sanitarie (100% di copertura), anche se si tratta di dati risalenti al 2013.

La valutazione dei rischi di corruzione nasce dall'analisi del 100% dei piani anticorruzione delle aziende sanitarie approvati l'anno precedente ed in vigore sino al 31 gennaio. Si tratta di dati recentissimi, che oltre a mappare l'intero territorio riescono a tenere conto delle trasformazioni aziendali (fusioni, cambi di nome). I dati di partenza di questo progetto e i risultati qui presentati hanno dunque una base di conoscenza solida, particolarmente qualificata per la valutazione dei rischi di corruzione: i dati raccolti sono stati elaborati direttamente dalle singole Aziende, grazie al lavoro svolto dal responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC). Ogni piano contiene il risultato del lavoro di individuazione, analisi, ponderazione dei rischi di corruzione, per tutti i processi che si svolgono all'interno dell'ente. Si tratta di migliaia di rischi, pertanto l'insieme di questi dati è sicuramente una massa molto importante.

L'analisi condotta sui dati è stata qualitativa e non quantitativa, esplorando il contenuto del piano, più che i suoi numeri. Perché un approccio quantitativo nell'analisi del rischio, anche nel caso in cui si intendano utilizzare software molto sofisticati e grandi banche dati – presenta dei limiti derivanti dal fenomeno da analizzare. Per tre ordini di motivi:

1. La corruzione è un reato consensuale, che prevede l'accordo delle parti in causa. Questo rende la corruzione un reato particolarmente nascosto, con una notevole cifra oscura di reati non intercettati né denunciati.

Come dice Piercamillo Davigo, è un fenomeno carsico. Di conseguenza, non ci sono dati sulla corruzione: mancano banche dati, denunce o condanne, per cui mancano dati significativi da sottoporre ad algoritmi o modelli matematici, rendendo quindi un'analisi quantitativa particolarmente vaga. Anche l'analisi di indicatori *proxy* presenta dei limiti nel caso della corruzione. Lo studio dei dati sui contratti pubblici, ad esempio, potrebbe non accorgersi di una situazione di corruzione, perché le parti coinvolte di solito nascondono gli accordi corruttivi in una cornice formale perfetta. Certamente è opportuno analizzare le anomalie di un contratto, ma bisogna considerare che nei casi di corruzione tutto costruito bene, perché non si vuole dare nell'occhio.

2. Le eventuali anomalie che possono emergere in sede di controllo o studio non implicano necessariamente la presenza di corruzione. Ad esempio, l'analisi dei contratti di un'azienda sanitaria potrebbe evidenziare delle anomalie di spesa, ma non è sempre corruzione. Bisogna capire i motivi per cui quella spesa è diversa. Possono essere motivi giustificati o magari ingiustificati, può esserci uno spreco, un'inefficienza, ma è sbagliato mettere tutto nello stesso calderone: corruzione, sprechi e inefficienze non sono la stessa cosa e non bisogna fare confusione. *Software* di analisi di dati ci possono evidenziare le anomalie, ma per collegarle al fenomeno della corruzione serve una catena logica molto lunga.
3. La capacità di analisi ha dei limiti intrinseci, soprattutto per quanto attiene decisioni che implicano uso di discrezionalità e valutazioni di fattori che non sempre sono codificabili.

Un ulteriore problema, da accennare solo brevemente, è legato all'integrità ed alla correttezza dei dati. Lavorare con banche dati incomplete o con dati non validati crea notevoli rischi. Ad esempio, un database contiene il dato del valore di un contratto, ma l'operatore ha la possibilità di inserire l'importo di gara manualmente, magari omettendo un paio di zeri. Il campo è compilato, superando i controlli formali, ma in sede di analisi quel contratto, invece di valere 1,3 milioni di euro, sembra valerne 13mila. Può essere un errore, oppure intenzionale, ma è un problema che non si può ignorare.

3. Gli obiettivi di valutazione dei PTPC.

La ricerca sui rischi di corruzione in sanità ha avuto molteplici obiettivi: anzitutto, sviluppare un metodo di valutazione dei PTPC che andasse oltre la valutazione della forma o un'analisi generica del contenuto. Con l'entrata in vigore della legge 190/2012, tutte le pubbliche amministrazioni hanno iniziato a sviluppare dei piani e a pubblicarli. Molte analisi hanno valutato la rispondenza tra il dettato normativo e le attività svolte dagli enti pubblici, senza entrare nel merito di quello che era stato prodotto. Paradossalmente, un ente con un PTPC pubblicato sul sito, ancorché privo dell'analisi dei rischi, era valutato meglio di un ente che non aveva pubblicato il piano, anche a fronte di un'attività di analisi accurata.

Il secondo obiettivo è stato misurare la qualità dei piani nell'evolversi nel tempo, per cercare di valutare la loro efficienza. Ad oggi quasi tutte le pubbliche amministrazioni hanno adottato e pubblicato il piano, ma nessuno ha verificato se i PTPC servono al loro obiettivo, a contribuire a prevenire la corruzione, oppure no.

Da ultimo, la ricerca ha inteso elaborare delle proposte di miglioramento. E' stato sviluppato un sistema di giudizio per classificare i PTPC in base alla loro rispondenza ai requisiti della norma: rispetta la legge, la rispetta in parte, la rispetta poco. Inoltre, è stato sviluppato un sistema di misurazione dei contenuti dei PTPC, chiamato rating, che permette non solo di dare dei punteggi alle diverse parti del piano, ma anche di certificare il processo ed il percorso fatto da ogni ente. Il percorso di certificazione, o rating, aiuta l'Azienda nel processo di conoscenza e revisione del PTPC, per individuare margini di miglioramento che possono essere applicati l'anno successivo.

4. La metodologia di valutazione dei PTPC.

La valutazione di un PTPC dal punto di vista qualitativo si fonda su un'accurata disamina degli aspetti formali ma soprattutto dei suoi contenuti, soprattutto in ottica comparativa con altri piani. Per questa attività sono stati predisposti indicatori oggettivi, mirati a rilevare la presenza – e la qualità – di elementi di analisi e ponderazione dei rischi, di studio delle misure e di meccanismi di monitoraggio.

La legge – supportata dai Piani Nazionali Anticorruzione (PNA) di ANAC – indica gli elementi fondamentali di ogni PTPC: l'analisi dei processi, il numero dei processi mappati, la descrizione dei rischi di corruzione, la loro ponderazione; le misure di trattamento del rischio, il responsabile dell'attuazione, le tempistiche di attuazione e gli indicatori finalizzati al monitoraggio delle misure prescelte. L'analisi prevede la compilazione di una serie di indicatori per ciascun elemento fondamentale, che permettono di dare dei punteggi specifici.

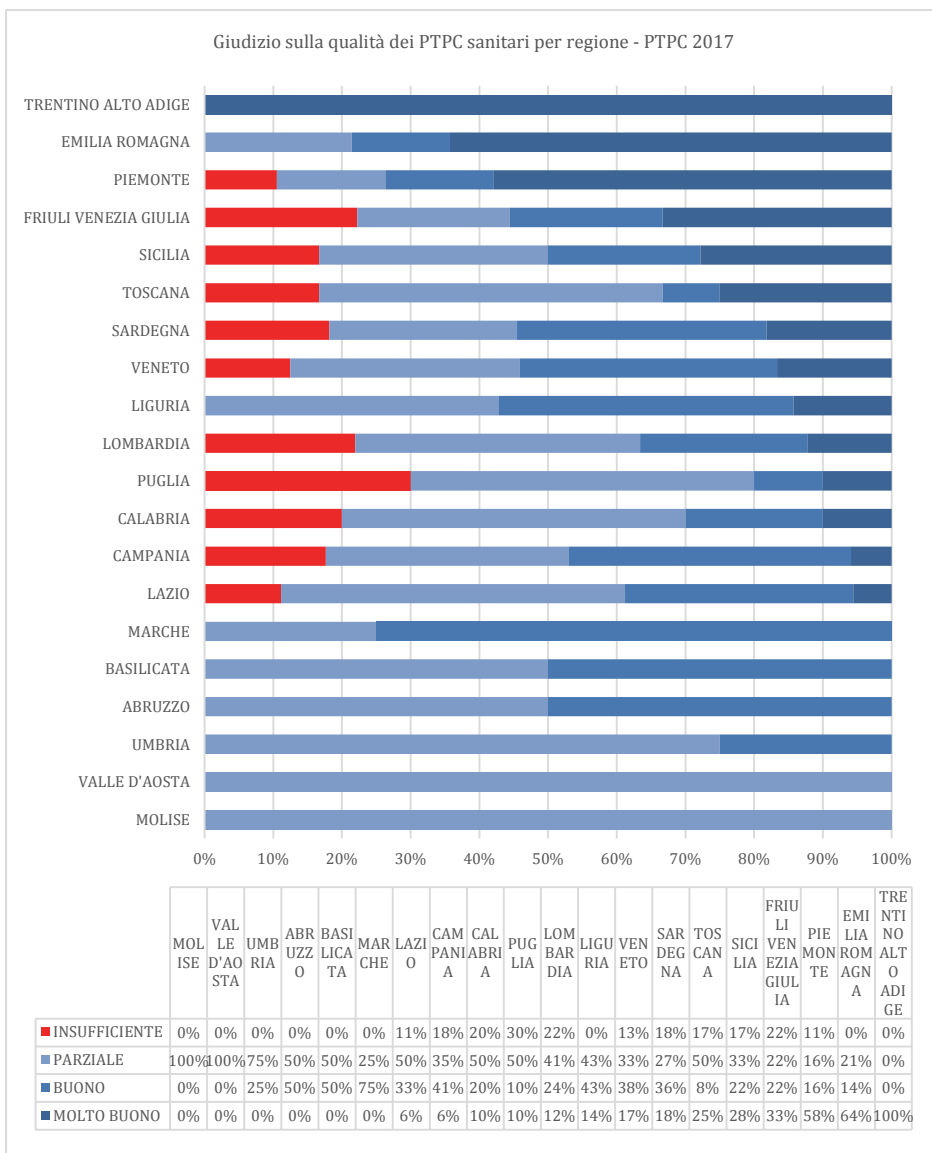
A conclusione dell'analisi, ogni elemento ha un punteggio complessivo, che viene pesato in base alla sua importanza prima di raggiungere un punteggio aggregato. Alcune parti del piano hanno maggiore importanza: la descrizione dei rischi, la ponderazione (perché non tutti i rischi sono uguali, alcuni rischi possono essere molto blandi, alcuni possono essere molto gravi e la ponderazione è fondamentale per individuare le priorità – come dice la legge – e per decidere una strategia da attuare con risorse limitate) e infine l'individuazione delle misure di trattamento.

È evidente che non aver espresso nel piano gli indicatori di monitoraggio di una misura di trattamento del rischio è meno grave di non aver effettuato la definizione dei rischi. Al termine della valutazione, ad ogni PTPC è stato attribuito un punteggio di rating, che lo pone in una “classifica” di qualità dei piani.

Oltre a questo è stato applicato un sistema di giudizio, che identifica ogni PTPC in base alla rispondenza alla legge 190/2012 e ai PNA.

5. L'analisi dei PTPC a livello regionale.

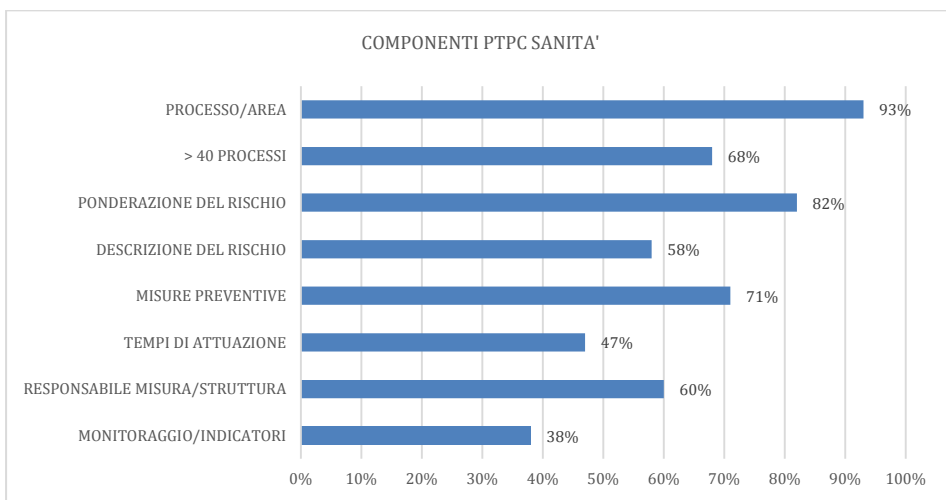
Il Trentino risulta la Regione con le migliori *performance* in assoluto, con due PTPC che ottengono il giudizio più alto (molto buono). Come si evince dalla tabella, nessuna delle regioni con un solo piano ottiene il massimo punteggio, mentre regioni con un numero elevato di Aziende e di PTPC presentano risultati non omogenei dal punto di vista geografico.



Le tre regioni con le peggiori performance (in %) sono Puglia, Lombardia e Friuli Venezia-Giulia. Le aziende situate nelle regioni del Nord hanno una performance leggermente migliore rispetto a quelle situate nelle regioni del Sud, ma non necessariamente questo vuol dire che c'è meno corruzione.

Se è vero che ogni regione ha una sanità a sé, i risultati della ricerca hanno permesso un lavoro di confronto, di *benchmarking*, nelle Regioni più complesse. I responsabili RPC si sono organizzati fra di loro, a livello nazionale, a livello regionale e, ormai anche a livello tematico e hanno fatto squadra (NdA: è recentissima la costituzione dell'associazione dei RPC in sanità, fondata a gennaio 2019).

Questo è sicuramente un risultato importante, perché la figura dell'RPC, creata con la legge 190/2012, richiede professionalità completamente nuova. Fare squadra vuol dire fare efficienza, ovviamente, e lavorare meglio. Questo è uno dei risultati che possiamo ascrivere alla legge Severino.



La ricerca ha permesso di valutare quali sono le parti del piano – tra le sette evidenziate prima - più in sofferenza, che richiedono maggiori sforzi per migliorare.

La parte più debole dei PTPC sanitari riguarda il monitoraggio degli indicatori: solo il 38% dei piani, poco più di uno su tre, ha elaborato una parte di indicatori chiari, misurabili e oggettivi. Si potrebbe ricercare la causa di tale difficoltà in un'attitudine italiana di non farsi valutare. Di conseguenza, molti piani non contengono indicatori, o presentano indicatori di difficile misurazione, vaghi, a volte non pertinenti rispetto all'oggetto da misurare.

In connessione con questo punto, l'altro elemento di criticità riguarda i tempi di attuazione, indicati correttamente solo nel 40% dei PTPC in sanità. Il meccanismo della rotazione all'interno del personale dell'ente è una delle misure che maggiormente soffre di indeterminatezza dei tempi di attuazione.

Il terzo elemento di criticità, forse il più grave, riguarda la definizione del rischio. Poco più di metà delle aziende sanitarie ha effettuato una corretta analisi dei rischi, anche se non necessariamente completa. Il 58% può essere considerato un risultato positivo, ma non va dimenticato che stiamo operando in ambito sanitario, che assorbe ingenti risorse pubbliche per offrire servizi ad alta specializzazione a soggetti vulnerabili. Si tratta pertanto di un servizio che necessita di massima tutela da interessi privati, a garanzia del principio costituzionale della tutela della salute.

6. I margini di miglioramento dei PTPC.

L'analisi condotta sui PTPC sanitari italiani ha permesso ai ricercatori di individuare i margini di miglioramento, ovvero le criticità su cui intervenire con le future strategie anticorruzione.

6.1. Ambito oggettivo di applicazione.

Nella grande maggioranza dei casi, i PTPC hanno adottato un concetto di corruzione molto ampio, che ricomprende anche la c.d. *maladministration*, gli sprechi e le inefficienze della pubblica amministrazione.

Questo è avvenuto seguendo l'impostazione di ANAC, che ha ritenuto di adottare un approccio flessibile e ampio per non imbrigliare il contrasto ad un fenomeno complesso come la corruzione alle sole fattispecie del codice penale. In effetti, la definizione internazionalmente ricono-

sciuta di corruzione riguarda l'abuso di potere pubblico per un vantaggio privato.

Questo approccio presenta tuttavia aspetti di criticità, perché il fenomeno da prevenire diventa non solo vago, ma si scollega (si pensi agli sprechi) ai due elementi fondamentali di abuso e vantaggio privato. Un protocollo poco efficiente applicato in una azienda ospedaliera, ad esempio, può comportare sprechi ma non ricomprendere alcun elemento di vantaggio privato o di abuso di potere.

Dal punto di vista del PTPC, un concetto di corruzione molto ampio dilata anche tutte le fattispecie, anche ipotetiche, che devono essere prese in considerazione nell'analisi dei rischi, allargando a dismisura l'ambito oggettivo di applicazione del piano, con conseguenti problemi di effettiva gestione dello strumento. Che, come ricorda ANAC, dovrebbe essere uno strumento operativo.

La confusione fra le fattispecie corruttive da altre "patologie" del sistema, quali lo spreco e la disorganizzazione, comporta di conseguenza una maggiore difficoltà nella scelta ed applicazione delle misure, che dovranno rispondere a tutti i rischi creando nuove difficoltà di attuazione e monitoraggio del piano. Problemi che ricadono sui dipendenti, che non conoscono più il contenuto del piano che dovrebbero rispettare.

6.2. Analisi del contesto.

L'analisi del contesto esterno tendenzialmente è elusa, in altri casi è fatta male e quasi sempre non serve a niente. Questo perché la raccolta e la interpretazione di dati utili a condurre una adeguata analisi del rischio richiedono competenze elevate e un investimento importante di risorse.

Non è sufficiente raccogliere qualche dato pubblicato sui fenomeni criminali per avere un quadro sufficientemente preciso del contesto in cui opera l'ente. Nel dubbio, si tende a copiare quanto fatto da altri RPC, o ad affidarsi a consulenze esterne, eludendo lo spirito della norma.

Questo atteggiamento di molti RPC – che va ricordato stanno ricoprendo questo ruolo solo da alcuni anni senza strumenti e risorse adeguate – porta ad una standardizzazione, a un livellamento dei piani.

6.3. Valutazione dei rischi.

La valutazione dei rischi richiede di coinvolgere tutti gli stakeholder. Questo è un passaggio fondamentale, perché la corruzione nasce dalle persone, non dalle procedure. Una procedura perfetta, gestita da un dipendente disonesto, è una procedura a rischio.

È necessario coinvolgere le persone, investendo risorse e tempo, e usando strumenti che permettano di ridurre il fenomeno della sottostima del problema da parte dei soggetti interpellati.

La situazione che si è verificata in questi anni è che la struttura consultata tende a sottostimare i rischi, perché deve riportarli all'RPC.

L'RPC, a sua volta, incaricato dalla legge di definire i rischi e individuare le priorità, tende ad abbassare la soglia di rilevanza dei rischi stessi.

Nel 2013, ANAC pubblica una metodologia di ponderazione con una scala da 0 a 25 per misurare il rischio di corruzione. Applicando quel metodo, progressivamente si è assistito ad un calo dei livelli di rischio.

6.4. Misure anticorruzione.

Le criticità relative alle misure anticorruzione sono di diversa natura.

Da un lato esistono misure molto efficaci sulla carta - la rotazione di dipendenti - ma di difficile attuazione.

Dall'altro lato, molte misure si ripetono all'interno dei piani, duplicando attori, procedure e responsabilità. A volte i piani contengono misure molto complesse, che coinvolgono più settori, che non vengono attuate perché non tutti sono pronti ad attivarsi su questo, o perché ci sono delle difficoltà operative.

Altro problema riguarda il monitoraggio di misure difficili da analizzare o da misurare, che rende impossibile capire se queste misure funzionano oppure no.

6.5. Contenuti e pubblicazione del piano.

Il tasso di conoscenza del PTPC è minimo. Meno del 2% dei dipendenti afferma di conoscere bene il PTPC del proprio ente, e pochissimi hanno letto – anche in modo superficiale – il PTPC del proprio comune di residenza.

La legge 190/2012 ha creato uno strumento, che serve sia all'ente che ai dipendenti, ma è anche uno strumento per ciascun cittadino. C'è un grave *deficit* di conoscenza del piano, legato soprattutto ai contenuti e alle modalità di presentazione.

La maggior parte dei PTPC sanitari – ma non solo – sono lunghi documenti infarciti di parti descrittive inutili, estese, poco interessanti da leggere. È uno strumento difficile da usare e alla fine viene lasciato lì.

6.6. Obblighi di pubblicazione sulla trasparenza.

La trasparenza – più correttamente, l'accessibilità alle informazioni – è un valore assoluto e un diritto di cittadinanza, che va garantito in tutti i modi. Ma non è uno strumento: per contrastare il fenomeno della corruzione il diritto di accedere a qualsiasi informazione della pubblica amministrazione deve essere gestito attraverso strumenti che aiutino a risolvere il problema della corruzione.

Ci vogliono degli strumenti per utilizzare, per sfruttare la trasparenza.

L'accesso alle informazioni è un diritto: il cittadino può prendere tutte le informazioni che desidera e la pubblica amministrazione deve concedere, con l'ovvio bilanciamento di altri diritti fondamentali quali ad es. la difesa nazionale o la tutela di dati sensibili di altre persone.

L'ente deve essere illuminato da dentro, accessibile e aperto, ma ci vogliono degli strumenti e ci vuole qualcuno che questi strumenti li sappia utilizzare.

Lo strumento dell'accesso civico di recente creazione è utilizzato pochissimo. Servono strumenti semplici e di agevole utilizzo, e il PTPC non rientra tra questi. Gli obblighi di pubblicazione del piano, che discendo-

no dalla trasparenza, non contribuiscono a realizzare un'efficace strategia anticorruzione. Al contrario, un eccesso di informazioni pubblicare rischia di rendere più attenti i criminali, che vengono a conoscere senza sforzo le priorità e le strategie dell'ente.

Un criminale razionale potrebbe voler prendere conoscenza del PTPC la strada alternativa. Non si valuta il rischio di pubblicare tutto e anche questo va ponderato.

7. La proposta di un nuovo modello di PTPC.

L'analisi delle criticità qui brevemente presentata sostiene l'opportunità di fare il punto della situazione, un tagliando, della strategia dei PTPC a 5 anni dal loro ingresso nel sistema. Lo studio di tutti i piani anticorruzione delle aziende sanitarie per tre anni ha mostrato punti di forza e margini di miglioramento, su cui si può lavorare.

Come ricercatori, abbiamo elaborato una serie di proposte che abbiamo consolidato in un progetto, chiamato Diamante, che può essere qui riassunto per punti:

- ❖ la prevenzione alla corruzione è un obiettivo strategico dell'ente;
- ❖ un piano deve essere efficace, finalizzato a ridurre progressivamente i rischi di corruzione;
- ❖ un piano deve essere efficiente, perché i rischi sono tanti, le risorse sono poche e bisogna decidere su cosa lavorare. Non si può pensare di fare un piano in cui tutti i rischi, anche ipotetici, sono affrontati allo stesso modo, ma bisogna lavorare per priorità, come dice la legge;
- ❖ da qui discende anche la logica dei piani triennali, perché ad oggi i PTPC triennali hanno un ambito di applicazione annuale. Un piano dovrebbe contenere azioni e strategie con un arco temporale adeguato, con azioni il primo, il secondo ed il terzo anno. Alla fine del ciclo dei tre anni il percorso ricomincia;

- ❖ un PTPC va standardizzato, perché è fondamentale usare tutti la stessa lingua. Lo stesso rischio deve essere definito nello stesso modo in tutta Italia ed è compito dell’Autorità mettere a sistema il lavoro svolto dagli RPC;
- ❖ un PTPC va condiviso, realmente costruito con chi è coinvolto nella prevenzione della corruzione;
- ❖ è multilivello, cioè contiene livelli di accesso alle informazioni e privilegi di accesso differenziati. La parte del piano di analisi dei rischi di corruzione potrebbe non essere pubblicata ma consegnata ai vertici aziendali. Se è fondamentale che loro conoscano i problemi dell’ente, non è detto che renderli pubblici sia utile. Una parte del piano va condivisa con i dipendenti, mentre una parte va sicuramente rivolta all’esterno, agli utenti ed ai fornitori. In generale, la pubblicazione e la comunicazione del piano andrebbero ripensate.

8. Conclusioni.

Il progetto “Curiamo la corruzione” si è concluso nel 2018. Nel corso del 2019 verrà lanciata una nuova iniziativa per proseguire il percorso di collaborazione instaurato con Transparency International, ANAC e con numerose aziende sanitarie, su questi quattro filoni: ricerca, formazione, il dialogo con ANAC, intenso e proficuo in questi anni, e la collaborazione con gli stakeholder, quindi le aziende sanitarie e tutti gli altri soggetti interessati.

PATTI DI INTEGRITÀ 2.0: DALLA SPERIMENTAZIONE ALL'APPLICAZIONE DIFFUSA NEI CONTRATTI PUBBLICI

Giovanni Colombo, Chiara Putaturo

SOMMARIO: 1. Cosa sono i Patti di integrità. - 2. I Patti di integrità in Italia. - 3. I Patti di integrità nell'Unione europea. - 4. Possibile contributo dei Patti di integrità al territorio e alle pubbliche amministrazioni.

1. Cosa sono i Patti di integrità.

I Patti di Integrità sono uno strumento per prevenire la corruzione, promuovere trasparenza, partecipazione, inclusività negli appalti pubblici. Sono essenzialmente un accordo, un patto etico e sociale, tra l'ente pubblico che offre un contratto (committente) e le società che concorrono per esso (concorrenti) tramite la procedura attivata col bando di gara.

Essi sono uno strumento promosso da *Transparency International* nato nell'ultima decade del secolo scorso, il cui successo è dimostrato dall'ampia diffusione nel mondo e da migliaia di applicazioni.

In letteratura, le implementazioni dei Patti indirizzano i progetti di realizzazione opere e forniture verso i seguenti obiettivi:

- contrastare efficacemente le possibilità di accordi illeciti tra le parti;
- risparmiare il denaro dei contribuenti (impiego risorse);
- maggior efficienza nella consegna dei lavori pubblici (*timing*);
- generare fiducia nel processo decisionale di selezione da parte dei partecipanti alle gare;
- promuovere un clima di sostegno pubblico per la corretta realizzazione di opere e lavori.

Sono flessibili e adattabili e possono essere applicati a contratti di costruzione, opere di ingegneria e architettura, servizi pubblici, approvvigionamenti e forniture.

2. I Patti di integrità in Italia.

Il Comune di Milano, su iniziativa di *Transparency International Italia* e tramite il proprio ufficio Gare e Appalti, ha adottato con successo, per primo in Italia, i Patti di Integrità nel 2002.

Attraverso la prescrizione obbligatoria del Patto per i partecipanti alla gara e le relative sanzioni (tra cui escussione della cauzione provvisoria) per le violazioni dei principi in esso contenuti, il Patto di Integrità adottato dal Comune di Milano mirava inizialmente ad arginare e scoraggiare soprattutto il fenomeno del “collegamento sostanziale” (concussione) ai tempi utilizzato da concorrenti facenti capo alla stessa proprietà per alterare il concorso.

Seguirono adozioni da parte di altri Comuni, Regioni, Aziende Ospedaliere, Università, Presidenza Consiglio dei Ministri ed Enti.

Nel 2012 con la legge Severino, legge 6 novembre 2012 n. 190, nota anche come “Legge anticorruzione”, compare una specifica previsione dei Patti di Integrità: *“Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito, che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisca causa di esclusione dalla gara e legittima escussione della provvisoria in caso di inadempimento”* (art. 1, co. 17).

Negli ultimi anni la diffusione dei Patti di Integrità si è estesa in tutta la penisola e in alcuni casi gli Enti che lo propongono partono dal modello base elaborato da *Transparency International Italia*, che viene fornito liberamente a coloro che lo richiedono. *Transparency International Italia* dedica sul proprio *web site* una sezione specifica ai Patti di Integrità e alla loro diffusione e applicazione¹.

A fine 2017, in Italia possiamo contare 69 adozioni di Patti di Integrità nelle municipalità delle 111 città capoluogo di provincia (oltre il 62%) ed estensione ad altri enti.

¹ <https://www.transparency.it/patti-di-integrita>.

Va detto che molti anni dopo le prime applicazioni ad opera del Comune di Milano, pur divenendo uno standard di fatto, la freschezza innovativa dei primi lavori, che permise di arginare il fenomeno del “collegamento sostanziale” tra le aziende partecipanti alla Gara, è stata superata. Ciò a causa anche dei cambiamenti del contesto normativo, la disciplina di settore infatti è stata integrata negli anni successivi da numerose revisioni.

Rimane l'utilità della dichiarazione e del *gentlemen agreement* tra stazione appaltante e concorrenti sul rispetto dei criteri di correttezza, legalità, trasparenza e la disponibilità a subire le sanzioni previste in caso di violazione.

La nuova frontiera del Patto di Integrità riguarda due aspetti:

- l'ampliamento dell'orizzonte verso altre fasi della realizzazione di un'importante opera pubblica, quindi non più solo la partecipazione alla gara e l'esecuzione dei lavori, ma l'intero *iter* che parte dall'idea dell'opera e ne attraversa tutte le fasi dalla progettazione alla realizzazione;
- il monitoraggio da parte di un ente terzo, la cui attività inoltre apre le porte alla presenza di un quarto attore al quale comunicare l'esito delle osservazioni e verifiche: la società civile e i cittadini contribuenti finanziatori delle opere stesse.

3. I Patti di integrità in Europa.

I due nuovi elementi sopra citati si riscontrano nel progetto “*Integrity Pacts: Civil Control Mechanism for safe-guarding EU Funds*” in corso di svolgimento in più parti dell'Unione europea nel periodo 2014-2019. Per distinguerli dai precedenti, li abbiamo denominati Patti di Integrità 2.0, facendo riferimento soprattutto alla presenza dell'ente di monitoraggio.

Il progetto è stato intrapreso dalla Direzione generale della Politica Regionale e Urbana della Commissione Europea (DG REGIO) e consiste nell'implementazione dei Patti di Integrità all'interno delle procedure di gara d'appalto finanziate dai fondi strutturali e di investimento europei.

Tali finanziamenti rappresentano, nella programmazione 2014-2020 il 36% del bilancio dell'UE e, secondo i dati della Corte dei Conti europea, l'UE ha perso 8,8 miliardi a causa di comportamenti fraudolenti tra il 2002 ed il 2016.

Dall'inizio 2016 sono in corso di svolgimento 17 progetti pilota in 11 Stati membri dell'EU (Italia, Portogallo, Grecia, Ungheria, Bulgaria, Romania, Repubblica Ceca, Polonia, Lituania, Lettonia, Slovenia).

Dei 17 progetti, 4 sono in corso in Italia e su due di questi *Transparency International Italia* opera quale ente di monitoraggio. Tali progetti riguardano:

- "l'appalto integrato" per la progettazione e l'esecuzione dei lavori della metropolitana leggera di Cagliari ad opera dell'Azienda Regionale dei Trasporti della Sardegna (ARST), avente come ente di gestione la Regione Sardegna, con base d'asta di 22 milioni di euro;
- l'appalto di servizi con oggetti l'assistenza Tecnica per lo sviluppo degli "Assi 1 Occupazione" e "Asse 3 Formazione" del Fondo Sociale Europeo della Regione Lombardia, con base d'asta 2 milioni di euro.

L'iniziativa, seguita da *Transparency International Italia* dal dicembre 2015, prevede, per entrambe le procedure, un'attività di monitoraggio delle fasi, la partecipazione agli incontri con le stazioni appaltanti, l'implementazione di strumenti innovativi per il contrasto alla corruzione (es. portale per le segnalazioni di casi di corruzione) e per lo scambio di documenti da consultare (attraverso piattaforma *sharepoint*), nonché la presenza sul campo in qualità di osservatori in alcune fasi chiave del progetto.

Obiettivo della DG REGIO in coordinamento con il Segretariato di *Transparency International* che coordina i progetti, non è solo quello di realizzare i 17 monitoraggi di appalti, ma anche stimolare interesse nei territori locali, coinvolgere la società civile, diffondere la cultura del cambiamento e l'adozione di utili strumenti per la salvaguardia dell'integrità e della legalità nelle opere pubbliche.

Nel caso, per esempio, del progetto riguardante la metropolitana di Cagliari sono stati organizzati incontri con gli studenti ed è stata predisposta una scuola di monitoraggio civico rivolta alla cittadinanza, tutto ciò

al fine di stimolare una cultura civica che va al di là dello specifico monitoraggio dell'opera che si sta realizzando.

Il miglioramento dei processi, l'inclusività e la partecipazione, il maggior accesso ai dati, il coinvolgimento dei cittadini, sono tutti elementi chiave per influenzare comportamenti e gestioni virtuosi di future opere pubbliche. Inoltre frequenti scambi di idee, risultati e benchmark di esperienze tra i 17 progetti pilota permette la definizione di un modello replicabile anche in altri Paesi e realtà.

L'attività svolta nei progetti italiani è riportata sul web site www.monitorappalti.it.

4. Possibile contributo al territorio e alle pubbliche amministrazioni.

Cosa possiamo generare da questo importante progetto, affinché si possa dare un contributo sul territorio e alle amministrazioni?

Occorre partire dalla comprensione del nuovo *format* studiato per grandi progetti per ipotizzare una versione più semplice adatta a progetti più semplici, che potremmo chiamare Patti di Integrità 2.0 *light*, mantenendo i tratti di innovazione e lo spirito dell'esperienza ma riducendone la complessità.

La principale novità è, come è stato detto, di tipo partecipativo e consiste nella presenza di un ente di monitoraggio che coordina le attività di rendicontazione, trasparenza, osservazione, del corretto svolgersi dei lavori oggetto della gara e del coinvolgimento della società civile in forma più diretta e completa rispetto all'esperienza di base finora diffusa in Italia.

I principali compiti dell'ente di monitoraggio sono:

- essere garante delle azioni dei due attori principali, ovvero la stazione appaltante e i competitori, come osservatore *super partes* che vigila sulle varie fasi del processo secondo precisa metodologia di seguito illustrata;
- portare innovazione nei processi della stazione appaltante introducendo l'uso di strumenti di comprovata efficacia nella tutela della correttezza e della trasparenza;

- aprire una finestra verso il mondo, che permetta ai cittadini non solo di essere prontamente informati sullo sviluppo del progetto di pubblica rilevanza seguito, ma anche di partecipare attivamente tramite un portale web, fornendo segnalazioni, consigli, testimonianze.

Rispetto al canonico patto di integrità che consiste nella dichiarazione sottoscritta dalla stazione appaltante e dalle organizzazioni di “impegnarsi in una partecipazione all’insegna della correttezza, il rispetto delle regole, l’assoluto divieto nell’offrire e ricevere denaro o altre utilità per modificare il corretto svolgimento della gara, l’assoluta astensione da comportamenti volti a deludere le aspettative di leale concorrenza tra le parti e verso la stazione appaltante” e che quindi si concentra sulla fase di partecipazione alla gara, la seconda novità, di tipo tecnico, è la copertura di tutte le fasi dell’appalti.

La metodologia adottata da *Transparency International Italia* scompone il lavoro di monitoraggio in 5 fasi:

1. analisi dei bisogni e progettazione;
2. attività pre gara;
3. attività di gara;
4. attività post gara;
5. esecuzione del progetto.

In questo modo il *focus* non è più rivolto soltanto alla attività di Gara ma ora la luce di attenzione viene estesa, con un arco molto più ampio, alle attività che precedono e seguono la gara stessa.

La metodologia prevede alcuni indicatori di verifica specifici per ogni Fase del progetto, in modo da coprire temi strategici e di impatto quali:

- i. legalità e buona amministrazione;
- ii. adempimenti normativi;
- iii. conflitto di interessi;
- iv. trasparenza;
- v. presidi anticorruzione;
- vi. attività di subappalto;
- vii. rispetto del cronoprogramma;
- viii. inclusività;
- ix. partecipazione;
- x. comunicazione.

Per i due progetti monitorati da *Transparency International Italia* sono stati elaborati 10-12 indicatori di verifica per ognuna delle 5 Fasi, quindi 50-60 indicatori complessivi da riportare nei dossier di monitoraggio.

Per ognuno di questi dossier viene descritto ciò che va verificato, cosa viene rilevato, da chi e quando, con menzione di date, incontri, persone presenti, attività, documenti esaminati, esito della verifica. Per ogni indicatore esiste una scheda standard per mappare ordinatamente queste informazioni ed elaborare eventuali commenti.

Per progetti meno complessi, ad utilizzo degli enti che vogliono intraprendere questa esperienza, si prevedono un numero limitato di significativi indicatori di verifica, ad esempio 3 per ogni fase per un totale di 15 indicatori.

In sostanza, nel caso di Patti di Integrità 2.0 *light*, si prevede di mantenere la finestra con la società civile, si compilano i dossier di monitoraggio, ma si enucleano solo gli indicatori più significativi per ogni fase, rendendo il lavoro complessivo più snello e realizzabile con risorse più limitate.

Va previsto in ogni caso un web site – o porzione di web site già esistente dell'amministrazione che promuove i patti di integrità – che possa ospitare le rendicontazioni e le raccomandazioni dell'ente di monitoraggio.

Infine, vanno trovate le risorse per finanziare l'ente di monitoraggio. Tali risorse possono essere interne all'ente o possono essere estrapolate dal finanziamento del progetto a base di gara. Inoltre l'ente di monitoraggio deve essere *super partes* rispetto all'ente appaltante a all'esecutore dei lavori, per dare garanzie in termini di prevenzione di conflitti di interesse.

STRUMENTI DI POLICY E INDIRIZZO PER UN SETTORE SANITARIO PIÙ INTEGRO

Paolo Bertaccini

SOMMARIO: 1. Policy statement, ovvero strumenti di indirizzo. - 2. Anticorruzione: necessità di mantenere l'attenzione sulla persona. 3. La prevenzione come metodo di contrasto.

1. Policy statement, ovvero strumenti di indirizzo.

Io sono un ricercatore sociale che da quasi trent'anni si occupa di politiche pubbliche, con una particolare attenzione ai modelli di partenariato pubblico-privato, un approccio che anno dopo anno sempre più si sta affermando a livello internazionale e nazionale poiché incrementa esponenzialmente l'efficacia e l'impatto degli interventi. Non sono uno dei soci fondatori di Transparency, ma sono un *senior partner*, ho iniziato pochi anni dopo la fondazione e in alcuni ambiti collaboriamo strettamente con alcuni enti pubblici.

Nel caso dello sport proprio con la Presidenza del Consiglio dove abbiamo sviluppato nuove competenze in tema di contrasto alla corruzione, sempre attraverso politiche pubbliche e pubblico-private.

Nell'ambito del progetto di contrasto alla corruzione in sanità sono stati sviluppati due strumenti, che non abbiamo tempo di illustrare, ma che comunque molto velocemente vediamo: i *policy statement*, strumenti di indirizzo.

In primo luogo i *Policy Statements*, che sono strumenti di indirizzo, semplici e agili, essenziali, sono tre cartelle e mezzo, che una serie di enti pubblici e privati l'hanno già adottato, e altri sono in fase di valutazione: è un atto di indirizzo sulle politiche da adottare senza impegni di spesa o altro.

Noi invitiamo gli amministratori di enti a valutarli, sono strumenti che abbiamo sviluppato anche in altri ambiti, per esempio nel settore della sport e della *green economy*. Questo è uno strumento di indirizzo, che non implica oneri o obbligazioni attuative.

Ne abbiamo sviluppato poi un altro, definito *Policy Paper*, indirizzato al Ministero e alle Regioni, in questo caso sono un'ottantina di cartelle, che invece è un documento più robusto e strutturato, dove sono presenti elementi di natura più tecnica e specifica che possono essere utilizzati all'occorrenza. In questo caso non è neanche di indirizzo, è proprio una sorta di cassetto degli attrezzi, un *tool-kit*, però molto ampio, da cui si possono attingere spunti, indirizzi, problematiche e priorità.

Di formazione sono uno storico, quindi apprezzo particolarmente la presenza di un collega oggi che ha questo tipo di retroterra, che ritengo preziosa, e invito a mantenere questo tipo di orientamento anche nei prossimi incontri: è indispensabile per sviluppare politiche di intervento efficaci su questioni con alto numero di variabili che entrano in gioco, adottare approcci articolati, che rendano più complesso il problema, non che lo banalizzino. C'è chi ha detto: "L'unica soluzione semplice a un problema complesso, è quella sbagliata". E in questo senso l'analisi delle radici delle problematiche, il loro dispiegarsi e farsi problema nel tempo, diacronicamente, in altre parole la sua storia, sono sempre un elemento costitutivo delle possibili soluzioni, e a volte la prospettiva privilegiata da cui collocarsi.

2. Anticorruzione: necessità di mantenere l'attenzione sulla persona.

Mi soffermo solo su un punto che a mio parere è cruciale: il *focus* sulla persona. Sistemi molto ben congegnati, densi di persone inadeguate, non funzioneranno mai. Sistemi molto mal congegnati, densi di persone valide, funzioneranno sempre.

Se posso fare una piccolissima riflessione, volutamente provocatoria, ma nel senso di stimolo ai tanti colleghi giuristi e informatici, sono ormai quindici anni che lavoriamo e poi, come è bene che sia, si partecipa agli incontri: se dimentichiamo, come società italiana e nel mondo intero, che in ultima analisi noi dobbiamo concorrere a sviluppare persone valide, non stiamo andando nella direzione giusta.

Se le scienze sociali non sono ancora scomparse, vuol dire che in fondo a qualcosa servono. Cosa significa costruire una persona valida non è semplice e neanche sapere cosa e come.

Se però non ci sarà una tensione, nei prossimi 15-20 anni, a livello nazionale e internazionale, a far sì che tutti noi ci troviamo in condizioni tali per cui, anche se le procedure sono state scritte male, ci comportiamo in una maniera funzionale a far sì che i fenomeni corruttivi, o di altra natura criminosa, siano contenuti, o addirittura non presenti, falliremo.

Faccio un esempio pratico: a Milano noi abbiamo sviluppato un codice di contrasto alle problematiche di comportamento improprio nel mondo delle società sportive. Abbiamo speso un paio d'anni per far sì che questo codice si basasse sul principio del discernimento e non degli automatismi. Se non ci mettiamo nell'ordine di idee che gli individui possono sbagliare – e non li facciamo serenamente sbagliare – finirà che sbaglieranno sempre.

Capisco benissimo le procedure, sono importanti, e non sono contro, ma a favore, perché il codice l'abbiamo fatto, ma non possiamo tener conto del fatto che alla fine, in ultima analisi, siamo noi persone a operare.

Vi posso assicurare che ai tavoli che hanno prodotto i documenti a cui prima abbiamo fatto cenno ci sono stati moltissimi amministratori e sono stati sia gli attori privati che pubblici a ribadire sistematicamente questo aspetto.

3. La prevenzione come metodo di contrasto.

Termino con una proposta operativa: se vogliamo lavorare su cosa significhi prevenzione, visto che Nicoletta Parisi e altri hanno evidenziato che il focus si sta spostando sulla prevenzione – e questo è corretto – occorre capire bene cosa significhi. Mentre sugli aspetti repressivi abbiamo abbastanza chiaro, per quanto da discutersi, cosa si deve fare, sulla prevenzione, come forse in fondo è anche logico, è ancora un po' indefinito, salvo la classica formazione; che però nell'insieme a oggi resta centrata in larga misura sugli aspetti giuridici e normativi in modo quasi esclusivo

Io credo che un filone di lavoro fertile, magari proprio sul tema della sanità, sia appunto esplorare e mettere a fuoco meglio che cosa significa prevenire un fenomeno corruttivo, in termini molto pratici

Credo che questo sia un qualcosa che né nelle leggi né nelle pratiche sia abbastanza presente; e d'altronde è comprensibile, poiché sinora ci si è basati soprattutto sulla repressione e si tratta di un approccio nuovo.

**SPERIMENTAZIONI, ORIENTAMENTI E BUONE
PRASSI NEL SETTORE PRIVATO**

*contributi di Davide Del Monte
Giovanni Lombardo
Giovanni Colombo
Marco Cecchini
Andrea Di Nicola*

INTRODUZIONE ALLA TERZA SESSIONE

di Davide Del Monte

1. Cercheremo di cambiare un po' prospettiva, con questo nostro *panel*, passando da una visione prettamente focalizzata sul settore pubblico a una prevenzione del contrasto alla corruzione rivolta anche al privato. Dico "anche al privato", perché quello che ci interessa far trapelare da questi discorsi è come la collaborazione tra pubblico e privato possa portare grande giovamento al contenimento della corruzione.

Per fare una brevissima introduzione, prima si è parlato di come alcuni Paesi – è stato citato l'esempio della Danimarca – da oltre 400 anni abbiano creato una Cultura, con la C maiuscola, etica, che sostiene tutto l'apparato normativo che regola trasparenza e anticorruzione. Pensate solo che in Svezia, nel 1766, è stata approvata la prima legge per il diritto di accesso agli atti pubblici.

Quello che noi oggi conosciamo come *Freedom of Information Act*, o "accesso pubblico alle informazioni", degli enti pubblici e del governo, per la prima volta ha visto la luce nel 1766 in Svezia. In Italia la legge noi l'abbiamo avuta nel 2016 e questo vuol dire che l'anno in cui abbiamo festeggiato l'introduzione dell'accesso civico la Svezia festeggiava i 250 anni – e hanno fatto una vera e propria festa, ve lo posso assicurare – del loro *Freedom of Information Act*.

La più famosa di queste leggi per l'accesso, è quella statunitense, che poi è diventata il campione di tutte le leggi sull'accesso. Moltissimi dei più grandi scandali di cui siamo venuti a conoscenza negli Stati Uniti sono nati proprio grazie all'utilizzo di questo *Freedom of Information Act*, che ha permesso a giornalisti e attivisti della società civile di accedere a documenti e fare le proprie indagini. Questo solo per far capire quanto possa essere importante far sperimentare quei concetti/strumenti culturali, prima che legali, che sono alla base di ogni Paese.

Adesso cedo la parola al professor Giovanni Lombardo, dell'Università di Genova, che ci parlerà di questo Social ROI. Ci dirà innanzitutto cosa si cela dietro a questo acronimo, perché è così importante per cercare di dare anche una valutazione delle misure dell'etica e dell'anticorruzione nel settore privato.

2. Aspettiamo un prossimo convegno per conoscere i risultati del Social ROI, a questo punto, perché siamo curiosi, anche se la mia convinzione e speranza è che questo ritorno ci sia, cioè che abbia un valore economicamente positivo, il contrasto alla corruzione.

Questo lo dico lanciando la palla al secondo intervento del mio collega Giovanni Colombo, perché abbiamo sviluppato, come Transparency, un piccolo *kit* che può aiutare le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, che quindi non hanno grandi risorse economiche da investire nella *compliance*, a migliorarsi sotto il profilo della prevenzione della corruzione.

3. È stato molto interessante il dato che hai fatto vedere sul voto di scambio e mi fa fare una riflessione: il punto di partenza è definire, quando vogliamo misurare la corruzione, che cosa intendiamo per corruzione, perché probabilmente ci sono delle forme corruttive – penso al voto di scambio – che sono molto più presenti, per diverse ragioni, anche storiche e culturali, nel nostro Paese e meno in altri, e altre forme, come forse la corruzione tra privati, che in Germania sono molto più presenti di quello che pensiamo, rispetto all'Italia.

Se il mio intervento voleva essere una chiusura, in realtà aggiunge ulteriore complessità al Tuo lavoro (relazione di Andrea Di Nicola), nel senso che, prima ancora di riuscire a misurare la corruzione, dovremmo riuscire a definirla in maniera univoca e credo che sia molto difficile. Questo per dire che oggi ci troviamo a parlare di un problema che è veramente complesso, sia da affrontare che da capire.

Vi ringrazio. Mi pare che siano stati tutte interessantissime spiegazioni del Vostro lavoro.

SOCIAL ROI: L'IMPATTO SOCIO-ECONOMICO DEGLI STRUMENTI ANTICORRUZIONE NEL BILANCIO DELLE AZIENDE

Marco Cecchini, Giovanni Lombardo

SOMMARIO: 1. *La valutazione dell'impatto sociale e il framework del Social ROI (SROI).* - 2. *L'impatto sociale della corruzione e della maladministration. Gli strumenti di contrasto.* - 3. *L'impatto delle misure anticorruzione. Il caso di Finlombarda e delle partecipate in house di Regione Lombardia.* - 4. *Conclusioni.*

1. La valutazione dell'impatto sociale e il *framework* del *Social ROI* (SROI).

L'impatto sociale di una organizzazione può consistere negli effetti che essa genera sui propri *stakeholder*, interni ed esterni, ivi compresa la comunità locale. Tramite una analisi di rilevanza delle tematiche salienti per ciascuna organizzazione (o *materiality*, secondo gli standard di rendicontazione sociale quali il GRI-4) ciascun ente può stimare quali effetti positivi e negativi vengono prodotti nei confronti delle persone e delle comunità che traggono vantaggio o subiscono le conseguenze di una strategia o azione o produzione.

L'impatto sociale si differenzia da quello ambientale in quanto esso riguarda soprattutto il cambiamento nelle abitudini delle persone, a seguito di un "effetto reddito" (impatto economico, ad esempio derivante dall'indotto) o di un impatto ambientale, con conseguenze -ad esempio- in termini di salute.

L'impatto sociale viene stimato qualitativamente o quantitativamente. Molti effetti intangibili, quali quelli psicologici o relativi a disabilità o autonomizzazione del sé, si esprimono adeguatamente con una metrica qualitativa, che descriva anche solamente se è avvenuto un miglioramento rispetto ad una situazione previgente. Spesso tuttavia è possibile spingersi a stimare quantitativamente un effetto intangibile, mediante variabili di comparazione, *proxy* e altri raffronti, i quali sostanzialmente vogliono esprimere quanto un soggetto avrebbe pagato o potuto pagare per ottenere un beneficio analogo (c.d. *willingness to pay*).

È anche possibile raffrontare quanto prodotto da un impatto sociale rispetto alle risorse investite per generarlo. Per attribuire un parametro di valutazione alla generazione di effetti e impatti sociali, economici e ambientali di un progetto, di un percorso, di una strategia o di una intera azienda o organizzazione, può essere utilizzata la metodologia denominata social-ROI (o S-ROI o SROI) ¹.

Trattasi della valutazione della differenza tra costi e benefici e, quindi, del valore monetario e intangibile prodotto a favore di portatori di interessi (o *stakeholder*), valutato attraverso il coinvolgimento diretto delle principali parti interessate.

Tra i benefici si ricomprendono generalmente risparmi di tempo, effetto reddito, miglioramento della salute o dello *status* psicologico-relazionale; cambiamenti nella propensione al consumo di beni culturali, miglioramento della propria autonomia, rafforzamento di competenze e di *networking*, la fiducia, l'avviamento, come anche altri effetti intangibili.

Tra gli effetti negativi, invece, si annoverano generalmente peggioramenti delle condizioni di vita e di salute, aumento del tempo da dedicare a determinate attività, costi nascosti, perdita di opportunità, minore competitività, corruzione, concussione, *maladministration* e altri reati connessi alla *mala gestio* di un ente e ai conseguenti costi della giustizia, ospedalieri e delle forze dell'ordine.

L'asseverazione compiuta dagli *stakeholder* consente a questo indicatore di renderlo particolarmente adatto a fornire una misura concreta alla creazione di valore sociale generato da una organizzazione.

¹ Si veda J. Nicholls, E. Lawlor, E. Neitzert, T. Goodspeed, *A guide to Social Return on Investment (SROI)*, 2009, (trad. it. *Guida al ritorno sociale sull'investimento SROI*, 2019, Human Foundation).

La filosofia alla base di questo processo di valutazione passa attraverso le seguenti fasi²:

- a) il processo di stima prevede il coinvolgimento delle parti interessate nella valutazione;
- b) assieme agli *stakeholder* (previo *focus group* o altri metodi) occorre definire alcune “*proxy*”, ossia variabili che esprimono il valore monetario di un effetto intangibile, scegliendo parametri comparabili rilevanti, che possano esprimere al meglio un valore sociale generato;
- c) nell'effettuare le scelte dei parametri di valutazione si cerca di mantenere un profilo di “realismo”, senza ricercare misurazioni sfidanti, ma difficili da suffragare;
- d) ci si impegna in un'ottica di massima trasparenza e rigore scientifico (quindi, citazione delle fonti delle *proxy* e utilizzo di test possibilmente validati anche psicometrici);
- e) si procede alla verifica dei risultati e poi alla loro divulgazione interna ed esterna.

Questo tipo di analisi utilizza un *mix* di metodi, per poter combinare in ottica sistemica informazioni qualitative, quantitative e finanziarie, volte a meglio stimare la quantità di valore, di benessere o di salute fisica o mentale generata o distrutta³.

Più in dettaglio, il SROI fornisce una quantificazione espressa in termini monetari, restituendo quanti “euro” (o altra valuta) sono stati prodotti a fronte di ciascun euro investito nel progetto.

² Si veda M. Arvidson, F. Lyon, S. McKay, S., D. Moro, *Valuing the social? The nature and controversies of measuring social return on investment (SROI)*, in *Voluntary Sector Review*, 2013, 4, 3-18.

³ Si veda P. Pathak, P. Dattani, *Social return on investment: Three technical challenges*, in *Social Enterprise Journal*, 2014, 10, 91 – 104; G. Whelan, *Understanding the social value and well-being benefits created by museums: A case for social return on investment methodology*, in *Arts & Health*, 2015, 7, 216-230; J.P. Wisdom, M.A. Cavaleri, A.J. Onwuegbuzie, C.A. Green, *Methodological reporting in qualitative, quantitative, and mixed methods health services research articles*, in *Health services research*, 2012, 2, 721-745; F. Viganò, G. Lombardo, *Responsabilità sociale. Misurare gli impatti sulla comunità, in Sviluppo & Organizzazione*, 2019, 28-37; F. Viganò, G. Lombardo, *Calculating the Social Impact of Culture. A SROI Application in a Museum*, in A. Luigini (edited by), *Proceedings of the 1st International and Interdisciplinary Conference on Digital Environments for Education, Arts and Heritage*, Springer International Publishing, 2019, 1-10.

Uno SROI pari a “4”, pertanto, esprimerà una valutazione in cui per ogni euro investito nell’iniziativa sono stati prodotti 4 euro. Questo valore prodotto si riferisce a quanto hanno ottenuto gli stakeholder, ma non indica un ammontare di denaro o benefici transitati nel bilancio di esercizio del produttore dell’impatto. E’ la quantificazione di benefici intangibili.

Il *framework* teorico di riferimento sul quale si basa l’analisi di SROI è la “*Theory of change*” (TOC), nata per esplorare le modalità con le quali viene realizzato un cambiamento sociale e come un cambiamento può essere dimostrato e illustrato in termini di valore positivo o costo generato⁴.

La sfida dell’applicazione di questo metodo e la sua portata innovativa risiedono nel tentativo di quantificare ciò che difficilmente può essere quantificato, come ad esempio il valore della fiducia, generato dall’operato di un ente, di un’organizzazione o di un individuo; gli effetti di un’attività in termini di benessere psicofisico, ad esempio nei confronti di dipendenti o di familiari o di utenti; le attitudini generate, le propensioni o le modifiche di un comportamento presente e/o futuro⁵.

Lo *stakeholder engagement* costituisce la garanzia della trasparenza del processo: la definizione del valore sociale che viene creato e la mappa di impatto o catena di causa ed effetto dagli input agli output, vengono definiti previo dialogo tra l’organizzazione generatrice e le parti interessate da tali impatti ipotizzati⁶.

L’analisi SROI, inoltre, parte dall’analisi dei costi e ricavi del bilancio di esercizio “civiltistico”, che copre l’arco temporale di un anno, ma si può applicare ad un quadro temporale più esteso, valutando l’impatto di una serie di fattori che potrebbero essere intervenuti nella realizzazione

⁴ Si veda M. Arvidson, F. Lyon, S. McKay, D. Moro, *The ambitions and challenges of SROI*, in *Working Paper 49. Third Sector Research Sector*, 2010; E. Rossi, *Theory of Change: come generare e valutare il cambiamento*, website ONG2ZERO, 2017.

⁵ Si veda G. Whelan G., *Understanding the social value and well-being benefits created by museums: A case for social return on investment methodology*, in *Arts & Health*, 2015, 3, 216-230; K. Wilson, G. Whelan, *An evaluation of House of Memories dementia training programme*, Institute of Cultural Capital and National Museums Liverpool, 2014.

⁶ Si veda J. Nicholls, *A guide to social return on investment*, in *SROI Network*, 2012; N. Rotheroe, A. Richards, *Social return on investment and social enterprise: Transparent accountability for sustainable development*, in *Social Enterprise Journal*, 2012, 3, 31 - 46.

di un dato risultato in un arco temporale più o meno esteso. Si può, pertanto, configurare un calcolo di impatto "di progetto" puntuale, come una fiera; o bilancio di mandato pluriennale. In ogni caso si può eseguire un calcolo *ex post* (valutativo) e/o la valutazione previsionale, relativa all'impatto generato negli anni successivi alla stima. In quest'ultimo caso, tale calcolo consente al valutatore e/o al board di un'organizzazione di ottenere un cruscotto strategico, utile nelle scelte di allocazione delle risorse scarse o nel *fund raising* o per rafforzare aree ritenute da migliorare.

Le metodologie di calcolo del cambiamento e del SROI sono diverse. Uno dei metodi più comuni viene denominato "controfattuale", ossia si programma un confronto tra le variabili *ex ante* (prima del trattamento) e *ex post* (dopo il trattamento) e poi si procede al calcolo del risultato sia in casi cosiddetti "trattati" sia in altri "non trattati".

Essendo tuttavia questa sede dedicata all'analisi di un caso specifico e volendo solamente riportare inizialmente un estratto della metodologia SROI, si fa rimando alla letteratura in materia per analizzare l'elenco completo dei possibili metodi di calcolo dell'impatto sociale.

Occorre menzionare, infine, che la metodologia SROI presenta sia determinate potenzialità nel suo utilizzo, sia alcune criticità, che meritano di essere indagate.

A tal proposito si osserva che l'abbondanza di evidenze empiriche prodotte dalla ricerca sul campo conferma quanto sostenuto dalla letteratura in materia di valutazione, secondo la quale uno dei pregi del SROI consiste nel contributo che questo può offrire in termini di apprendimento organizzativo⁷. Il SROI, peraltro, costituisce anche uno strumento di rendicontazione e, poi, di comunicazione trasparente dell'apporto positivo ed incrementale generato da un progetto o azienda. Utile, ad

⁷ Si veda J. Harlock, *Impact measurement practice in the UK third sector: a review of emerging evidence*, Third Sector Research Centre Working Paper 106, 2013; R. Millar, K. Hall, *Social return on investment (SROI) and performance measurement*", in *Public Management Review*, 2012, 923 - 941; F. Maier, C. Schober, R. Simsa, R. Millner, *SROI as a method for evaluation research: Understanding merits and limitations*, in *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2015, 5, 1805-1830.

esempio, per dialogare in casi di sindrome NIMBY⁸ o altri contesti caratterizzati da forti asimmetrie informative.

Inoltre, non va trascurata la funzione che una valutazione di SROI può assolvere in termini di gestione dei rapporti tra stakeholder, che apportano risorse economiche, finanziarie, ma anche intangibili a un'organizzazione.

Una stima di impatto e una valutazione del SROI consente di:

- alimentare processi di apprendimento partecipati, capaci di suggerire eventuali azioni correttive tese ad aumentare il potenziale di impatto sociale dei suoi programmi;
- comprovare la propria capacità di generare valore socio-economico e concorrere all'accrescimento del benessere della comunità all'interno della quale operano;
- integrare la tradizionale informativa di natura contabile con forme di rendicontazione atte a dar conto dei risultati ottenuti, della conformità degli stessi alla missione istituzionale perseguita, nonché dell'efficace ed efficiente uso delle risorse di cui l'organizzazione si avvale per conseguirli;
- integrare la valutazione SROI con valutazioni di tipo statistico come il *randomized control trial* (RTC o utilizzo di un campione di controllo) o l'analisi della sensitività (simulazioni di scenario con variazioni aumentative e diminutive di determinate variabili), volti ad aumentare la robustezza dello studio in essere.

Nel contempo, valutazioni di SROI possono presentare aporie e criticità, delle quali occorre tenere conto in ogni stima. Ad esempio, la ricerca - sia in fase di raccolta dei dati, sia nella successiva analisi - potrebbe riscontrare limiti derivanti dalla complessità delle situazioni affrontate dai beneficiari del servizio oggetto della valutazione.

⁸ NIMBY è l'acronimo di *Not In My BackYard*, letteralmente traducibile con "non nel mio cortile", espressione che scaturisce nei contesti nei quali una parte di popolazione si oppone ad un progetto in quanto insistente o programmato in territori troppo ravvicinati alle proprie abitazioni.

Occorre peraltro osservare che per ovviare a questa aleatorietà si devono sempre approntare:

- opportune analisi di "sensitività" (con ricalcolo, ad esempio, del valore di SROI ma con un diverso ammontare di utenti);
- analisi parallele condotte su campioni di controllo, c.d. "non trattati" (o anche analisi con *randomized control trial*).

Nel caso di prove di sensitività si deve verificare la robustezza della valutazione aumentando o diminuendo il valore di determinate variabili salienti, come ad esempio il numero di beneficiari, di utenti, di giorni di lavoro conteggiati, della *willingness to pay*, ecc.

Nel secondo caso (campione di controllo), si tratta di reperire un gruppo di soggetti simile il più possibile al campione *target* analizzato, al quale sottoporre (come al campione principale) le medesime domande *ex ante* e *ex post* rispetto all'esperienza da valutare.

Una usuale difficoltà risiede, tuttavia, nel non riuscire a trovare un campione comparabile a quello analizzato; a volte, pertanto, occorre addiventire a compromessi, che -se non gestiti adeguatamente- potrebbero inficiare l'intera valutazione.

Una ulteriore difficoltà operativa risiede nella necessità di reperire i costi e gli investimenti dai bilanci e contabilità, per poter inserire adeguatamente gli "input" del *ratio* SROI. Spesso occorre una riclassificazione del bilancio mediante un controller o responsabile del controllo di gestione, figure spesso inesistenti negli enti medio piccoli.

Queste analisi sono sempre necessarie per poter gestire efficacemente il *trade-off* che contrappone profondità e personalizzazione delle valutazioni alle esigenze di comparabilità dei risultati e loro utilizzo nei processi di selezione di progetti di investimento alternativi tra loro.

La parole chiave del presente lavoro è pertanto: "impatto", ossia la serie di conseguenze delle azioni di un soggetto persona fisica e/o giuridica o di un gruppo; conseguenze che generano esternalità positive e/o negative, spesso con ricadute su *stakeholder* vicini e lontani all'ente.

2. L'impatto sociale della corruzione e della *maladministration*. Gli strumenti di contrasto.

Occorre ribadire in questo contesto la definizione di anticorruzione applicata nel presente lavoro e nel caso studio di seguito esaminato: tratta-si della definizione in senso ampio fornita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana (ANAC), ovvero di *maladministration* o *mala gestio*, ovvero una corruzione in senso tecnico e giuridico, ma comprensiva anche della concussione, degli altri reati comparabili (quali la corruzione tra privati, il traffico di influenze illecite, la c.d. turbativa d'asta, ecc.), come anche di una serie di altri illeciti che possono sia costituire il presupposto di una futura corruzione, sia "reati spia", predittivi di altre condotte strumentali alla corruzione, sia altre condotte che conducono a sprechi di risorse pubbliche e cattiva gestione di beni pubblici o di personale.

Gli elementi che favoriscono la corruzione risultano essere, spesso, l'ignoranza delle norme, l'incertezza etica, l'incertezza delle relazioni e - soprattutto - la mancanza di formazione.

Ciascun illecito comporta conseguenze onerose, dal punto di vista sociale, ma anche ambientale, oltre che economico /finanziario (spesso l'elemento più tangibile e percepibile in quanto monetario). Occorre peraltro considerare che gli effetti negativi si manifestano in prima battuta come intangibili, non monetari. Pertanto occorrono nuove metriche e metodologie, adatte a cogliere questi fenomeni, quali il metodo del social impact e rapporto SROI.

Gli strumenti anticorruzione che le aziende (private e pubbliche) possono attuare sono molteplici; ad esempio la formazione, sia frontale, sia empatica, con tecniche di intelligenza emotiva, partecipativa.

Un secondo strumento importante consiste nell'analisi del contesto interno ed esterno, nello *stakeholder engagement* e nel coinvolgimento.

Seguono le *policy* anticorruzione, le procedure e i codici etici, molto utili se prevedono una componente sanzionatoria.

Non meno importanti risultano essere i sistemi di premiazione e/o di incentivazione (con accezioni e conseguenze psicologiche diverse, in quanto spesso un incentivo in denaro spiazza la motivazione intrinseca delle persone, mentre il "premio" fornisce soddisfazione e appagamento adeguato al pari o superiore agli incentivi (per essere efficace deve essere improvviso, pubblico e gratuito). Si pensi a un *manager* che elogia pubblicamente una persona per come è risultata brava nell'evitare una situazione critica o corruttiva; oppure per la sua pronta reazione in una condotta concussiva (magari in quanto ha coinvolto un collega al fine di evitare il reato contro la pubblica amministrazione o altro comportamento anomalo).

Occorre annoverare tra gli strumenti anticorruzione anche i cruscotti con indici predittivi, quindi quelli relativi a *audit* antiriciclaggio, *audit* relativi a conflitti di interessi, controlli relativi alle varianti in corso d'opera, alle persone che non si recano in ferie, o ad altri comportamenti anomali; la ricorrenza di contratti di manutenzione straordinaria o ordinaria oltre un certo limite; l'applicazione delle quote di genere. D'altronde diversi studi di Elisabetta Maria Cesqui con dati della Cassazione e di altri network si sono concentrati sul c.d. soffitto di cristallo, dimostrando che nelle aziende dove le donne assumono ruoli apicali si genera una minore corruzione e migliori *performance* di ROI, ROE e ROA, fatturato per addetto e *performance* economica.

Altro strumento è apportato dai patti di integrità, da protocolli, certificazioni (si veda il recente sistema di gestione certificato UNI ISO 37001); da procedure di accesso agli atti; dall'applicazione del PNA; dai controlli dell'OIV (organismo di valutazione); dalla presenza dei PTPCT (Piani Triennali Anticorruzione e Trasparenza); da codici dei dipendenti, *risk assessment*, *gap analysis*; modelli organizzativi e gestionali (c.d. MOG); regolamentazione delle attività di *lobbying*, omaggi, sponsorizzazioni e liberalità, come anche adeguati *audit* in ambito appalti, compilazioni del DGUE (documento di gara unico europeo) e criteri di esclusione del Codice dei contratti; *screening* su fornitori; misure di *self cleaning*, in caso di partecipazione ad appalti e necessità di evitare una esclusione; procedure relative al finanziamento a partiti politici; ecc.

3. L'impatto delle misure anticorruzione. Il caso di Finlombarda e delle partecipate *in house* di Regione Lombardia.

L'applicazione di strumenti anticorruzione può portare a effetti e impatti positivi e negativi, misurabili mediante S-ROI. È il caso di Finlombarda, finanziaria regionale controllata da Regione Lombardia e delle società partecipate *in house* di Regione Lombardia, vale a dire ARCA, Lombardia Informatica e Infrastrutture Lombarde, relativamente alle quali è stata valutata la correlazione tra strumenti anticorruzione e effetti nel proprio territorio di competenza, con riferimento al periodo 2015-2017.

Nel caso di specie, grazie anche alla collaborazione con una *start up* innovativa e *spin off* universitario specializzato in valutazioni di impatto e anticorruzione, nato nella e afferente alla Università di Genova, sono stati dapprima mappati gli strumenti anticorruzione applicati; poi è stata eseguita un'analisi di *materiality* e mappati gli *stakeholder*; di seguito è stato misurato l'impatto delle misure anticorruzione, mediante interviste semi strutturate, *focus group* e questionari cartacei e *on line* mediante piattaforma informatica con anonimizzazione dei rispondenti. Scopo dell'analisi e ricerca è stato trovare un eventuale ritorno sociale positivo, neutro o negativo sia all'interno dell'azienda sia nella comunità locale e presso gli utenti, a fronte dell'applicazione di misure anticorruzione.

Il modello applicato viene denominato *Anti-bribery return of investment* o, in italiano, "valutazione d'impatto anticorruzione".

Esso serve per misurare il rapporto tra *input* e *outcome*, ossia il rapporto che intercorre tra il denaro, le risorse, il tempo speso nell'attuazione di strumenti e misure anticorruzione e l'effetto misurato tramite *proxy* finanziarie ossia equivalenti che esprimano quanto si sarebbe speso in assenza di quelle misure.

Il rapporto tra l'effetto e l'input fornisce la misura del rendimento o SROI; quindi, se ad esempio il risultato ammonta a 4, significa che per ogni euro speso nell'anticorruzione si ottengono 4 euro, intesi quale valore non monetario (non trattandosi di *cash flow*) ma come valore equivalente e intangibile che esprime quanto gli elementi qualitativi e quantitativi *tangible* e *intangibile* hanno generato, ovvero costi evitati, tempo risparmiato, maggiori imposte versate, maggiore sicurezza e maggior numero di incidenti evitati.

La corruzione, infatti, determina sostanzialmente impatti negativi.

Occorre pertanto misurare questi aspetti, al fine di orientare sempre più un'impresa verso una definizione di "buona cittadina della comunità" (cosiddetta "*corporate citizenship*").

Come sopra anticipato, nel momento della misura degli impatti occorre valutare nel modo più etico ed equo possibile, ossia rendicontando tutti gli effetti anche negativi e le esternalità in modo neutro. Per questo motivo lo strumento prevede il calcolo di:

- *deadweight*, ossia della percentuale di effetto positivo che si sarebbe generata anche nel caso in cui l'attività non avesse avuto luogo;
- *displacement*, ossia della percentuale di effetto negativa non prevista, che si sovrappone a effetti positivi preesistenti;
- *attribution*, ossia della percentuale di effetti positivi attribuibili ad altri soggetti;
- *drop off*, ossia della percentuale di diminuzione annua dell'effetto positivo iniziale, dovuta al trascorrere del tempo (se la durata degli effetti risulta superiore a 1 anno).

La misura dovrebbe essere condotta, ove possibile, sia *ex ante*, sia *ex post*; ed è possibile misurare anche l'impatto futuro, previsionale, al fine di comprendere quale sia la *policy* che maggiormente produrrà un impatto positivo oppure la *policy* che necessita di maggiori sforzi di implementazione.

Circa l'analisi del passato e previsionale, si osserva che l'imprenditore ha di fronte quotidianamente scelte operative e finanziarie; pertanto occorre applicare strumenti con correlati costi di *audit* ed effetti, in modo da non produrre sprechi e *maladministraion*.

Nel caso di Finlombarda, tra gli *input* sono stati considerati gli investimenti e gli oneri relativi a:

- RAL del personale impiegato nell'attività di RPCT e connessa;
- sito web, piattaforma società trasparente;
- costo di implementazione e aggiornamento del MOG *ex* d.lgs. 231/2001;
- costo dell'organismo OdV;
- formazione specifica;
- altri investimenti pluriennali;

- quota parte degli oneri generali e spese di funzionamento della società.

Gli strumenti mappati sono stati:

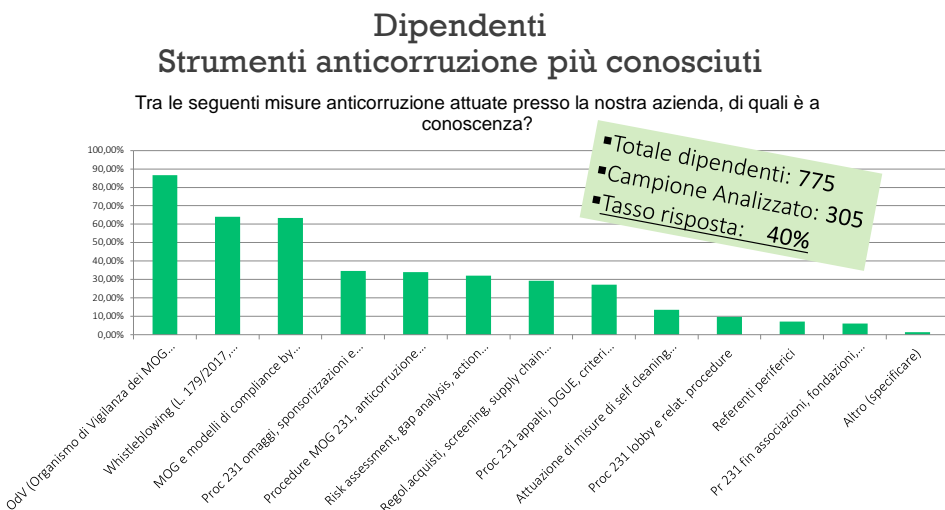
- formazione frontale costante (culturale e tecnica);
- formazione empatica, intelligenza emotiva, partecipativa (*impact private life*);
- analisi del contesto interno (*stakeholder engagement, voice, whistleblowing*);
- analisi del contesto esterno (*stakeholder engagement e database*; analisi delle sentenze della magistratura e CTU);
- diffusione capillare in azienda;
- *policy anticorruzione, corporate* (con sanzioni e loro applicazione e tracciabilità, ivi compresi i richiami verbali);
- codice etico (con sanzioni e loro applicazione e tracciabilità, ivi compresi i richiami verbali);
- sistemi di "premiabilità" e incentivi MBO;
- cruscotti di strumenti con indici "predittivi" (antiriciclaggio; conflitti di interessi e loro intensità; n. varianti in corso d'opera; assenza ferie; n. ricorrenza manutenzioni ordinarie; ecc.);
- *audit*, controlli e *follow up*;
- quote di genere, anti *glass ceiling* (l. 120/2012);
- patti di integrità;
- protocolli di intesa (ANAC, ecc.);
- certificazioni (ISO 37001, BS 10500, ecc.);
- procedure di accesso agli atti (e registro accessi, per PA e società partecipate e *in house*);
- PNA su modello ANAC;
- OIV indipendente;
- PTPCT (e catena referenti);
- sezione *on line* "amministrazione trasparente" (l. 190/2012, d.lgs. 33/2013);
- attività del RPCT;
- codice dipendenti pubblici (DPR 62/2013, l. 165/2001);
- *risk assessment, gap analysis, action plan* (ISO 31000, ISO 31010);
- procedure di "esecuzione", post "revoche", recupero crediti;
- MOG e modelli di *compliance by design* e *by default* (d.lgs. 231/2001);
- OdV (organismo di vigilanza dei MOG 231/2001);
- sistema *whistleblowing* (l. 179/2017, piattaforma elettronica, procedura cartacea, ecc);

- regolamentazione delle attività di *lobby* e relative procedure;
- regolamentazione omaggi, sponsorizzazioni e liberalità;
- su appalti, compilazione DGUE, criteri esclusione;
- regolamento acquisti, *screening*, *supply chain* e valutazione dei fornitori;
- attuazione misure di *self cleaning*;
- procedure per finanziamento a associazioni, fondazioni, partiti.

Gli *output* mappati sono stati:

- numero / ore di giornate formative;
- numero di tender, gare e appalti;
- numero di *audit*;
- premi attribuiti (MBO e *performance*).

In merito alla conoscenza degli strumenti anticorruzione da parte dei dipendenti, si riporta il seguente grafico, dal quale si evince che sono soprattutto conosciuti gli organismi di controllo e il *whistleblowing*, mentre le singole misure e procedure restano note ad una minoranza dei rispondenti. Anche in questo caso, la formazione e la comunicazione risultano utili a massimizzare l'efficacia di quanto approntato.



Gli *outcomes* rinvenuti sono così articolati.

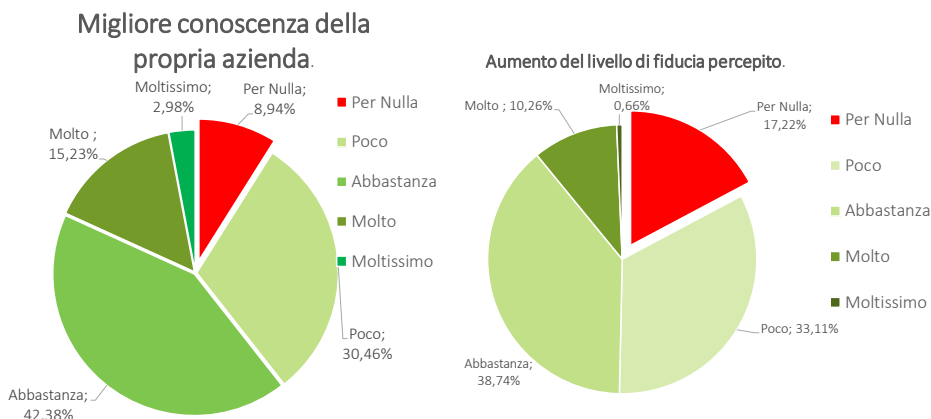
A vantaggio della comunità locale/nazionale è stato riscontrato:

- tempo risparmiato a fronte evitata interruzione/rallentamento dei servizi causa manutenzioni non previste;
- maggiori imposte versate;
- inquinamento evitato;
- miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro.

Circa i dipendenti, è stato valutato:

- migliore conoscenza della propria azienda (organigramma e attività);
- aumento del livello di fiducia percepito (anche grazie ai/alle referenti o possibilità di chiedere consigli anche non formalizzati);
- miglioramento delle abilità (*soft skills*), competenze normative e/o informatiche, formazione in generale e *self confidence*;
- miglioramento della comunicazione nel gruppo di lavoro (fluidità nello scambio delle informazioni, maggior trasparenza);
- maggior condivisione degli obiettivi comuni e/o aumento della collaborazione reciproca per il loro raggiungimento (*goal oriented approach*);
- diminuzione del proprio livello di *stress* percepito (anche grazie ai/alle referenti o possibilità di chiedere consigli anche non formalizzati);
- aumento del senso di auto-efficacia e della produttività auto-percepita;
- aumento del livello di soddisfazione personale relativa al proprio lavoro;
- miglioramento del clima emotivo di gruppo e/o del benessere personale dei suoi membri.

Dai grafici seguenti è possibile analizzare in maggiore dettaglio la percezione dei rispondenti circa la migliore conoscenza della propria azienda e in merito al livello di fiducia percepito.

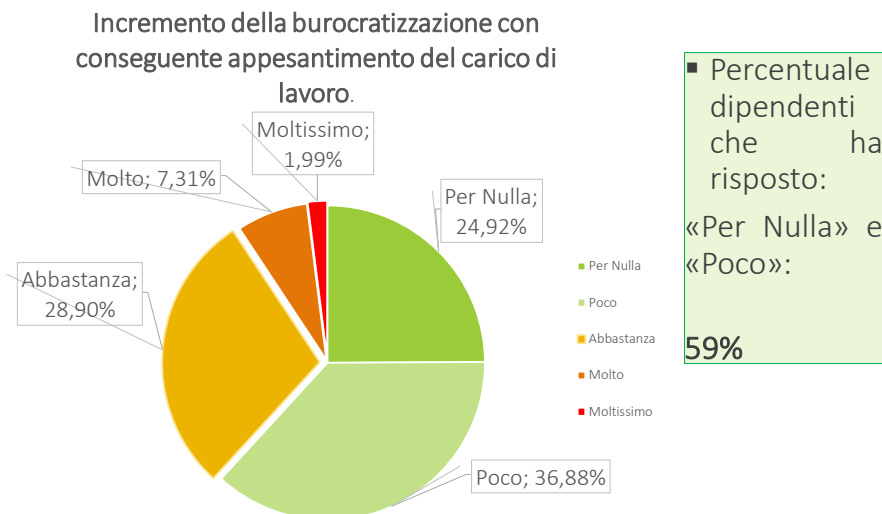


Di converso, sono stati riscontrati anche effetti e impatti negativi, segnatamente relativi a: un incremento della burocratizzazione, con conseguente appesantimento del carico di lavoro (da parte del 61,8% dei rispondenti).

Minoritariamente, è stata segnalata anche:

- diminuzione della produttività (da parte del 14,8% dei rispondenti);
- calo della motivazione intrinseca al lavoro (14,5%);
- minor fiducia reciproca all'interno del *team* con conseguente frammentazione del lavoro (14,3%);
- deterioramento dell'immagine pubblica dell'Ente e, quindi, pregiudizi dei terzi nei confronti dei suoi dipendenti (14,1%);
- mancato riconoscimento o diminuzione del senso di appartenenza alla società (13,8%);
- minor fiducia reciproca all'interno del *team*, con conseguente deterioramento del clima emotivo di gruppo (12,6%);
- minor fiducia reciproca all'interno del *team* con conseguenti difficoltà di comunicazione (12,3%).

Tali riscontri portano a ritenere di dover migliorare la comunicazione interna e la formazione.



Analizzando poi gli effetti per le imprese che hanno partecipato a bandi e finanziamenti, questi soggetti sono stati divise in due *cluster*: le imprese che hanno ottenuto fondi e quelle che sono state scartate e quindi non aggiudicatarie di finanziamenti.

Per le prime (aggiudicatarie) è stato rilevato:

- maggior numero di aggiudicazioni o vincite di tender privati, che richiedono procedure anticorruzione o MOG d.lgs.231/2001 o *audit antibribery*;
- accreditamento in piattaforme fornitori dotate di standard 'severi';
- aumento dell'*export*, dovuto a presenza di standard *antibribery*;
- diminuzione dei costi di *marketing*, a seguito di cause o giudizi o processi evitati e *claims* reputazionali evitati (rispetto al passato o a *competitors*);
- miglioramento della salute e delle condizioni di lavoro dei dipendenti.

Degno di nota risulta il caso delle imprese non aggiudicatarie di fondi, per le quali si è comunque rilevato:

- un miglioramento delle abilità, competenze normative e/o informatiche, formazione in generale e *self confidence*;
- una maggiore condivisione degli obiettivi comuni e/o aumento della collaborazione reciproca per il loro raggiungimento;

- un aumento dell'export dovuto a presenza di *standard antibribery*, comunque implementati;
- un miglioramento della salute e delle condizioni di lavoro dei dipendenti.

In merito alle misurazioni degli effetti relativi ai fornitori, si osserva preliminarmente che tutti hanno stipulato un patto di integrità, necessario per il loro accreditamento (sia i consulenti «core» sia quelli delle imprese finanziate). L'impatto misurato risulta più o meno intenso in funzione di:

- tipologia di fornitore (di beni di consumo o di *consulting*);
- potere contrattuale;
- ottica di breve/medio periodo;
- ambito di operatività internazionale o locale;
- situazione di partenza (se opera già certificato e con MOG 231 oppure no);
- struttura e dimensione (micro PMI o grande impresa).

Anche nel caso dei fornitori, sono stati rilevati effetti positivi in relazione a:

- maggiori aggiudicazioni o vincite di tender privati che richiedono procedure anticorruzione o MOG d.lgs.231/2001 o *audit antibribery*;
- accreditamento in piattaforme fornitori dotate di standard 'severi';
- aumento *export* dovuto a presenza di standard *antibribery*;
- diminuzione dei costi di *marketing*.

Nei confronti della comunità locale sono stati evidenziati soprattutto effetti relativi a:

- aumento del gettito fiscale, grazie all'emersione di lavorazioni fatturate a norma di legge;
- inquinamento evitato;
- diminuzione di recidive e conseguente diminuzione dei costi relativi a procedure giudiziarie.

Con minore intensità è stato osservato anche un più fluente afflusso di risorse finanziarie a cittadini o micro/PMI o altre organizzazioni senza interruzioni dovute a inchieste della magistratura; un miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro e evitato innalzamento di talune patologie; una stabilizzazione del numero di infortuni senza

innalzamento della frequenza o indice di gravità, con conseguenti risparmi di oneri gestionali.

Dopo il calcolo dell'impatto sociale è stato effettuato anche il calcolo dello SROI *ratio*, riscontrando, per le quattro società *in house* di Regione Lombardia e relativamente al periodo 2015-2017: un investimento pari a 1.1 Mln euro e un VAN sociale pari a circa 3.4 Mln euro (valore attuale netto degli *intangibles* generati a favore degli *stakeholder*, *willingness to pay*, e altri valori derivanti dalle variabili *proxy* considerate); di conseguenza il rapporto SROI ammonta a 3,09.

Arrotondando per difetto, si ottiene un rapporto di 3 : 1, ossia: per ogni euro investito se ne generano 3 e, quindi, viene sostanzialmente triplicato il valore dell'investimento nelle attività a presidio dell'anticorruzione.

Prudenzialmente è stato considerato l'effetto intangibile e impatto riguardante i soli dipendenti. Qualora si inserisse nella valutazione anche l'impatto relativo ai fornitori, lo SROI *ratio* sale a 3,1. Tenendo conto degli *stakeholder* dipendenti e imprese beneficiarie, il SROI ammonta a 3,25. Considerando gli effetti relativi a dipendenti, imprese beneficiarie e fornitori, il SROI ammonta a 3,34.

4. Conclusioni.

In conclusione, dallo studio del caso relativo alla misurazione dell'impatto sociale delle misure anticorruzione nelle Società *in house* del Sistema Regionale Lombardo è risultato che:

- ❖ i dipendenti hanno percepito gli strumenti anticorruzione quali occasione per aumentare la propria consapevolezza in materia di legge 190/2012, *mala gestio*, *maladministration* e trasparenza; hanno anche compreso maggiormente le motivazioni e le modalità delle verifiche dell'*Internal Audit*; hanno potuto socializzare tra colleghi in occasione di momenti formativi interni e costruire un gruppo di lavoro trasversale più affiatato (gruppo comprendente i Responsabili Prevenzione della Corruzione e i loro collaboratori, di tutte le società *in house*). I dipendenti hanno anche rilevato occasioni per migliorare la conoscenza della propria azienda, aumentato il livello di fiducia percepito verso apicali e auditors (anche grazie ai/alle refe-

renti o possibilità di chiedere consigli anche non formalizzati) e l'opportunità per migliorare le proprie abilità (*soft skills*), competenze normative, con una migliore formazione in generale e miglioramento della *self confidence*;

- ❖ circa le imprese che richiedono fondi, i fornitori ("core" e "no core") e la comunità locale occorrono invece indagini più approfondite. Alcuni primi spunti rilevati consentono peraltro di percepire, per la maggior parte, effetti positivi anche in merito alle imprese non aggiudicatarie di fondi o di altri finanziamenti. Circa le imprese, si segnalano impatti positivi soprattutto in relazione all'accreditamento in piattaforme fornitori più severe; maggiori aggiudicazioni o vincite di altri bandi privati che richiedono procedure anticorruzione o MOG di cui al d.lgs.231/2001 o *audit antibribery*.

Le valutazioni effettuate non costituiscono tuttavia un campione statisticamente rappresentativo del comparto, trattando un mero studio di caso. Esse, peraltro, segnalano comunque un possibile *trend* migliorativo di esternalità positive non direttamente ascrivibili all'ente che le mette in pratica, ma relative alla comunità locale e agli *stakeholders* esterni. Il che, per un ente pubblico, costituisce un buon risultato connesso alla propria missione e visione strategica. L'interesse suscitato dai risultati sinora conseguiti ha portato le società *in house* e la stessa Regione Lombardia a considerare una prosecuzione dell'indagine, con l'obiettivo di monitorare i trend e trarre spunti di miglioramento.

PMI INTEGRITY KIT: LE SOLUZIONI SPERIMENTATE NELLE SUPPLY CHAIN DELLE GRANDI AZIENDE

Giovanni Colombo

SOMMARIO: 1. Motivi ispiratori del Business Integrity Forum e il progetto PMI Integrity Kit. - 2. Di cosa si compone il Kit. - 3. Come funziona.

1. Motivi ispiratori del Business Integrity Forum e il progetto PMI Integrity Kit.

Lo strumento *PMI Integrity Kit* è stato realizzato nell'ambito dei lavori del *Business Integrity Forum*¹, più precisamente è il "progetto comune" del biennio 2016-2017, realizzato in collaborazione con le imprese aderenti al progetto.

Il *Business Integrity Forum* - in sigla *BIF* - nasce alla fine del 2015 con l'obiettivo di mettere a frutto una serie di collaborazioni con alcune delle più importanti aziende italiane, le quali, oltre ad eccellenze verticali di *business* riconosciute nel mondo, hanno particolare attenzione ai temi della trasparenza, dell'integrità, dell'anticorruzione, come espressione del proprio modo di porsi sul mercato.

Transparency International Italia in seguito a contatti per progetti specifici (es. ricerche) e collaborazioni estemporanee utili a consolidare conoscenza reciproca, progetta di mettere attorno ad un tavolo queste eccellenze per realizzare assieme qualcosa in grado di avere impatto a livello di sistema Paese, grazie a veicolazione di buone pratiche, generazione di un'auspicabile spirito di emulazione e realizzazione di progetti comuni in grado di cambiare in meglio la percezione del settore privato italiano su questi temi.

E, più in generale, la sensibilità dell'intero Paese, che da anni veleggia nelle ultime posizioni della classifica del *Corruption Perception Index* (indice di percezione della corruzione, in sigla CPI), valutazione annuale

¹ Si veda la pagina web <http://businessintegrity.transparency.it>.

che non premia il Paese per reputazione e anche per effettiva considerazione del valore, quando le aziende italiane valicano i patri confini per mostrarsi all'estero in espansione di *business*.

Si parte con un considerevole gruppo di aziende (prima 10 poi 12 fino ad arrivare alle 14 del 2018) interessate a questi temi e a questa attività di comune collaborazione. Da subito suscita approvazione l'idea di realizzare qualcosa a favore del segmento del sistema privato italiano meno preparato ad affrontare questi temi: il comparto delle PMI, ovverosia le piccole e medie imprese.

Da una discussione preliminare emerge il fatto che, mentre le grandi aziende italiane eccellono nelle tematiche CSR (*Corporate Social Responsibility*), anche perché spesso sono stimolate da *competitor* stranieri e da comparazioni dirette, ad esempio negli Indici di Sostenibilità (cosa tra l'altro che avviene molto meno nell'intero ambito della Pubblica Amministrazione), questa attenzione è fatalmente mancante per le piccole e medie aziende, vuoi per motivi di competenze specifiche (settori *Compliance* o *CSR* quasi inesistenti) e/o mancanza di risorse uomo e denari da dedicare a queste tematiche.

In un tessuto produttivo che numericamente – si intende per numero di imprese - presenta a livello nazionale un campione di oltre il 95% di PMI, il tema è poco percepito. Le PMI italiane non hanno consapevolezza del fatto che l'integrità sia un possibile *asset* di valorizzazione e affidabilità, nonostante questo valore distintivo possa portare più *chanche* di selezione nella *supply chain* delle grandi aziende, sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali.

Abbiamo pensato allora di creare assieme qualcosa di utile in questo ambito. L'idea è stata ben recepita dalle grandi aziende, per un paio di buoni motivi. Anzitutto per avere fornitori più affidabili dal punto di vista reputazionale e in seguito per gli impatti sull'affidabilità stessa del fornitore, in senso più ampio, nelle consegne e nella qualità di ciò che eroga come prodotto o servizio. Tendenzialmente ad un livello etico e responsabile più alto corrisponde una miglior affidabilità intrinseca del *business partner*.

2. Di cosa si compone il Kit.

Cosa abbiamo pensato di fare? Mettere a fattor comune le competenze maturate in anni di progetti e operando un *downsizing* (riduzione di scala e complessità) per rendere queste esperienze pragmatiche e fruibili per aziende di dimensioni medio piccole. Abbiamo pensato, quindi, ad un *Integrity Kit* composto di 3 strumenti, da pubblicare sul web site aziendale, diretto alle PMI.

Eccoli in sequenza questi tre strumenti:

- ❖ Carta dei Principi Etici Generali;
- ❖ *Whistleblowing*: Sistema di segnalazione per comportamenti non corretti;
- ❖ Patto di Integrità.

Il primo riguarda le dichiarazioni sui comportamenti da tenere riguardo alcuni temi quali l'anticorruzione, le dichiarazioni in proposito, l'integrità e il conflitto di interesse. C'è molta attenzione alle dichiarazioni, il primo presidio all'interno dell'azienda è l'elemento più rappresentativo, il CEO, o, nella aziende più piccole, il direttore o il proprietario, che ha notevole impatto sui comportamenti. Le dichiarazioni "*zero tolerance to corruption*" o analoghe, sono molto efficaci e sono in grado di disciplinare e indirizzare i comportamenti dei dipendenti.

Dalla nostra esperienza sul tema del *Whistleblowing* (segnalazioni interne da parte dei dipendenti per violazioni del codice etico o comportamenti al di fuori del perimetro della legalità) abbiamo realizzato linee guida per l'implementazione dello strumento ed un semplice *format* di accompagnamento per una segnalazione corretta e ben circostanziata.

Infine, dal noto Patto di Integrità, che abbiamo realizzato in versione molto semplificata, una sorta di rafforzativo delle dichiarazioni. In sostanza l'azienda con uno o più *business partner* stipula una dichiarazione spontanea nella quale si dichiarano una condivisione di valori e di comportamenti da tenere reciprocamente nelle relazioni di business, improntate a lealtà e correttezza.

Da queste tre esperienze abbiamo ottenuto tre semplici strumenti. Li abbiamo realizzati tenendoli nel *cloud* (*sharepoint* informatico raggiungibile da tutti i partner del progetto) per nove mesi, proponendo le nostre prime versioni e accogliendo gli interventi di molte aziende, che ci hanno operato con aggiunte e limature, partendo dalla loro esperienza sul campo. Infine è stato confezionato il *PMI Integrity Kit* nella sua forma finale.

3. Come funziona.

Dalla sezione dedicata del *web site* su *Business Integrity Forum* (BIF) è possibile scaricare il kit che è composto da 3 file e dal documento di istruzioni che illustra come utilizzarli. In sostanza si tratta di aprire una pagina o una sezione sul *web site* aziendale, da denominare "Etica di Impresa" (nome consigliato) e pubblicare i 3 file: "Carta dei Principi Etici generali", "Il sistema di segnalazione" e "I Patti di Integrità".

In seguito ad invito delle grandi aziende del BIF che hanno coinvolto con invito a partecipare al progetto moltissime aziende della loro "*supply chain*" moltissime PMI sono state contattate. In 739 hanno scaricato il kit e in misura minore hanno effettivamente installato il kit così come è stato indicato di fare, fornendoci il link al *web site* per poter verificare l'effettiva e corretta installazione dello strumento. Alla fine del progetto pilota abbiamo avuto 42 corrette installazioni di uno strumento, non richiesto da alcuna legge ma approntato dalle aziende PMI per manifestare loro adesioni ai principi di integrità e riconoscibilità di corretto operare.

Successivamente l'abbiamo sviluppato in quattro lingue, anche in seguito ad una collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, che ci ha consigliato realizzazione multilingua per una possibile maggior estensione della proposta. Abbiamo fatto *advocacy* e in molte occasioni di conferenze e tavoli di lavoro sull'etica e anticorruzione lo abbiamo presentato in Italia e all'estero (Berlino, Cairo, Aswan).

Alla fine dell'anno 2017, in occasione dell'evento nazionale del *Business Integrity Forum*, abbiamo lanciato definitivamente il *Pmi Integrity Kit*, sperimentato in sei mesi di installazioni e commenti, arricchito dalle lezioni imparate, pronto per una più ampia diffusione - al di fuori del pe-

rimetro PMI di aziende BIF - e scaricabile gratuitamente da parte di tutti, al *link* indicato².

Prossimi passi di diffusione cui miriamo sono un concreto aggancio con gli SGD (Sustainable Development Goals) dell'Agenda 2030 dell'Onu, perché siamo convinti che oltre all'SGD16 Pace, Giustizia e Istituzioni Solide, che tratta esplicitamente dell'anticorruzione in uno specifico *goal*, questo kit possa servire anche ad altri obiettivi di sostenibilità ed una diffusione del kit in ambito Pubblica Amministrazione.

Crediamo che le PMI che costituiscono la *supply-chain* delle grandi aziende non siano molto diverse dalle PMI che partecipano ai Bandi di concorso (divenendone in caso di successo nella gara, effettivi fornitori) degli enti nazionali e regionali della pubblica amministrazione, quindi anche questi altri soggetti potrebbero beneficiare del Kit per innalzare la loro preparazione in temi di trasparenza e anticorruzione.

A tal proposito è in corso di sperimentazione un programma di diffusione con alcune società *in house* di Regione Lombardia per l'utilizzo del kit e la proposizione alle PMI partecipanti ai bandi.

Nel 2019 all'Università Sant'Anna di Pisa, durante i *BIF Labs* (Laboratori del *Business Integrity Forum*), è stato presentato un altro strumento d'aiuto per le PMI che permette di fornire gratuitamente *on-line* una valutazione della preparazione di un'azienda sui temi della trasparenza, integrità e anticorruzione.

Il sistema fornisce un'analisi scritta con invio alla mail di registrazione, di un report, con evidenza dei punti di miglioramento e consigli pratici per come attuarli. La versione è ancora provvisoria in attesa del lancio collegato ad un progetto più esteso che avverrà nel 2020³.

La diffusione dello strumento verrà supportata da Unioncamere Nazionale in occasione anche della presentazione di un altro strumento di indagine *on-line*: www.c-detector.com (già sperimentato e disponibile) che

² Cfr. http://businessintegrity.transparency.it/pmi_integrity_kit/

³ Per l'applicazione si rinvia all'indirizzo web <https://secure.sthdev01.soteha.com/transparency.it/sondaggio>.

permette di stabilire il contesto di rischio di corruzione per un'azienda in base ad alcune caratteristiche desumibili dal settore di attività e area geografica.

I due sistemi si integrano bene e permettono di valutare livello del rischio e validità degli strumenti e delle soluzioni adottate.

E ALTRE ASPETTATIVE SULL'APPLICAZIONE DEL PMI INTEGRITY KIT: IL CASO FINLOMBARDA S.P.A.

Marco Cecchini

SOMMARIO: 1. Alcune coordinate di riferimento. - 2. Scenari.

1. Alcune coordinate di riferimento.

“La legge morale dentro di me, il cielo stellato sopra di me”: legge in cui credeva Immanuel Kant come guida verso comportamenti non istintivi, ma volti verso l'infinito, l'universale.

Dove siamo oggi rispetto a questa aspirazione? Transparency International, nel suo capitolo italiano ha sede a Milano, la cosiddetta capitale economica del Paese; è stato quindi naturale il contatto col sistema regionale. Una Regione definita come uno dei 4 motori d'Europa, che col suo giro d'affari rappresenta la locomotiva d'Italia e che, purtroppo, ha visto l'emersione di svariati casi di corruzione¹. Regione Lombardia ha 10 milioni di abitanti e 800.000 partite Iva, di cui 60.000 imprese; una popolazione dedicata al *business*, quindi alle transazioni e, potenzialmente, più esposta a fenomeni corruttivi.

Un grande bacino che si presta a fare cultura della trasparenza, come primo presidio contro la corruzione.

Milano, e forse tutta la Lombardia, hanno nel proprio DNA il lavoro, l'impegno e la meritocrazia, un'impronta calvinista, potremmo dire, che l'agnosticismo dilagante non ha cancellato dalle radici lombarde e che porta a ritenere che questo territorio sia il più fertile per fare opera di contaminazione e diffondere buone pratiche. Sicuramente non è la Danimarca, non ha 400 anni di stabile buon governo alle spalle; nei secoli ha avuto diversi dominatori, diverse culture e gli uomini d'affari hanno

¹ Relazioni della Corte dei Conti, articoli di giornale, (ANAC), Lombardia, prima regione in corruzione... sul tema si veda anche R. Sciarrone (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, Donzelli, 2017.

dovuto adeguarsi facendo di necessità virtù, scendendo anche a compromessi, considerati intrinseci all'arte del negoziato e del commerciare. Proprio per questo abbiamo ritenuto importante coltivare e divulgare i valori dell'integrità, partendo da un territorio connotato da un'intensa attività economica, perché *"Dove girano soldi è facile che la corruzione sia più presente"*. Potremmo dire che come l'acqua va al mare, anche la corruzione cresce dove vi sono più affari, più commesse, più appalti.

Purtroppo, infatti, la Lombardia ha il triste primato, tra i tanti positivi, di apparire come la regione più corrotta del Paese; un paese che viaggia, secondo l'indice di percezione di Transparency International, intorno al 50mo posto, che non è per nulla un buon posizionamento.

Da circa un anno si sente parlare del *"whistleblowing"*, termine inglese utilizzato per significare denuncia, normato per legge e in corso d'implementazione nel sistema non solo della pubblica amministrazione, ma di tutte le aziende. Il numero delle segnalazioni è ancora molto basso, scontando un impianto normativo complesso e l'implementazione di avanzati sistemi digitali di denuncia crittografata che lasciano il denunciante pieno di dubbi e di incertezze sulla sua tutela. Ricordo che nell'anglosfera, dove si ricorre ancora alla *Magna Charta Libertatum*, piuttosto che al Codice Rocco, chi denuncia è premiato e non viene percepito negativamente, di conseguenza i casi e i numeri son ben diversi.

In presenza di fenomeni corruttivi e in considerazione del 50mo posto nella classifica di Transparency, ci si aspetterebbe di assistere a numerose condanne per corruzione, invece sono inferiori a quelle di Paesi ritenuti ben più ligi e onesti di noi. La certezza della pena e il sistema sanzionatorio esemplare sono forse la chiave di un'educazione e una cultura della legalità che è radicata nei popoli d'oltralpe, ma non da noi. Le vere condanne le fanno i media, giuste o sbagliate che siano, nei tempi veloci della nostra vita, spesso senza scuse e riabilitazioni; la Magistratura arranca, invece, tra infinite difficoltà e la Giustizia sembra allontanarsi.

Al di là di queste considerazioni personali, esiste il problema corruzione in Lombardia e vogliamo essere parte attiva di un cambiamento culturale, ritenendo che solo chiamando *"cittadino responsabile"* quello che oggi è considerato un delatore, si possano raggiungere risultati diversi.

Abbiamo pensato di testare sistemi e buone pratiche in Lombardia, dove vi sono grandi volumi economici in gioco. I responsabili della prevenzione della corruzione, della trasparenza e dell'integrità delle aziende *in house* di Regione Lombardia: ARIA S.p.A. (Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti), ILspa (Infrastrutture Lombarde, società che presiede ai cantieri stradali regionali, partecipa in realtà come la società Serravalle e ha portato in pochi anni ad essere operative realtà come i nuovi ospedali di Bergamo e il nuovo palazzo della Regione, premiato come miglior grattacielo d'Europa) e Finlombarda (la maggiore finanziaria regionale) hanno deciso di costituire un gruppo di lavoro, dedicato a comprendere e dare attuazione alle diverse e sempre nuove normative in materia di anticorruzione e trasparenza.

Le società regionali succitate rappresentano un migliaio di persone e ARIA come volume acquisti ha superato Consip, che opera a livello nazionale. Inizialmente come RPCT ci sentivamo soli e si brancolava in un territorio nuovo, farraginoso, con norme contraddittorie dove la burocrazia imperava, contro ogni dichiarazione di semplificazione. Abbiamo deciso di mettere a fattor comune dubbi, debolezze e incertezze e ci siamo dati un'agenda di lavoro e spazi di confronto.

Probabilmente unico esempio nel sistema regionale allargato (SiReg) di gruppo sistematizzato, ma spontaneo e autogestito. Abbiamo iniziato leggendo le linee guida dell'ANAC, commentandole, domandandoci come implementarle in azienda. Abbiamo compreso meglio le situazioni di criticità condividendo le possibili azioni di miglioramento. La Giornata della Trasparenza (2018) ha rappresentato e rappresenta il metro del nostro percorso.

Sin dalla prima edizione abbiamo coinvolto Transparency International, che ha sempre contribuito con interventi interessanti e stimolanti, testimoniando anche l'esperienza internazionale che spesso anticipa cambiamenti che ci si aspetta avvengano anche nel nostro Paese. Abbiamo condiviso con Transparency l'importanza della divulgazione alle imprese dell'*Integrity Kit*, una cassetta degli attrezzi per implementare in azienda strumenti semplici, ma efficaci, di trasparenza e integrità.

Insieme alle altre società regionali abbiamo deciso di far conoscere l'*Integrity Kit* alle imprese pubblicando una breve presentazione nei nostri siti istituzionali, con il link alla sezione dedicata del sito di Transpa-

rency da cui “scaricare” gratuitamente i tre *tools*: Patto di Integrità, Codice Etico e *Whistleblowing*. Come Finlombarda abbiamo divulgato l’informazione anche attraverso la nostra *newsletter*, a circa 35.000 iscritti.

2. Scenari.

La campagna di visibilità dei tre strumenti presenti nel Kit che abbiamo attuato nella Giornata della Trasparenza 2018 ci consentirà di misurare l’interesse, le motivazioni e il gradimento delle aziende per temi come la Trasparenza e la Prevenzione della corruzione, collaterali al *business* e sinora non sentiti come rilevanti dalla maggioranza delle nostre imprese, costituita in prevalenza da PMI.

Mi domando infatti: un microimprenditore della Brianza, “*faber*”, un omino in tuta blu, quell’imprenditore che, già indossando la tuta, scende da casa direttamente nella sua cosiddetta “*fabrichetta*”, colui che non ha paura a sporcarsi le mani, che usa la pasta per togliersi il nero, si sente dire: “C’è il kit di Transparency, perché non lo adotti? C’è il codice etico”.

Forse la questione della legge morale dentro di me e il cielo stellato sopra di me non la mastica bene; magari l’ha sentita e la vive, ma corruzione e trasparenza sono argomenti lontani dal suo quotidiano. Deve leggere due paginette, poi parlano di una cosa strana in inglese: il *whistleblowing*. Non capisce perché il legislatore italiano debba far ricorso a termini stranieri, di difficile pronuncia e anche comprensione. Poi, dopo aver investito un po’ di tempo lontano dalla linea di assemblaggio, magari facendosi aiutare dalla nipotina che va al liceo, inizia a comprendere. Pensa però che lui fa il pranzo di Natale con gli operai, nel capannone, con la salamella e la polenta; che sua moglie gli prepara le buste con un po’ di soldi per arricchire il cenone di ognuno, specie quelli che si son sacrificati maggiormente e meritano di far vedere a casa che possono spendere per i cari qualcosa in più, nonostante la crisi e la globalizzazione.

Visualizza alla fine lo “spione”, realizza che non gli piace. Lui parla, urla magari con le persone, ma sempre in faccia; lui è quello della porta sempre aperta. Pensa al patto di integrità, “ma io faccio i levapunti e compro metalli di riciclo dagli sfasciacarrozze che vogliono esser pagati

sull'unghia, non ne fanno una questione di trasparenza, correttezza e lealtà..." Il codice etico... dopo un'ora ci ripensa e tira le fila con una frase: "comportati bene, non rubare!" Riscopre il Kant che è in lui.

Parlando col commercialista viene, poi, a sapere della misura Credito adesso di Finlombarda, di una richiesta di offerta per una fornitura di levapunti della centrale acquisti ARIA S.p.A., ma anche che deve pagare le tasse per la "Brianza digitale" e il progetto di un nuovo ospedale curato da ARIA e ILSPA. Inoltre, per accedere alle misure di finanziamento deve firmare patti d'integrità, legittimare le "spiate senza licenziamenti" e scrivere un trattato di etica. Gli viene il mal di testa e, nel frattempo, continua a competere coi cinesi. La vede molto complicata, incomprensibile, "son tutti mat", impossibile per il suo modello di *business*.

Questo scenario bucolico, semplicistico-industriale, forse non è più compatibile col mondo che avanza. È una locomotiva che ha fatto la fortuna del Paese, ma sta finendo non solo il carbone, ma anche i binari. Chi fa politica industriale regionale dovrebbe indirizzare premialità verso chi gioca partite diverse, partite che i cinesi o i vietnamiti non abbiano già vinto.

Il mondo sta cambiando; è in corso una selezione naturale tra l'eccellenza e il minimo tecnico, dove non solo la mediocrità, ma anche la media non avrà più spazio. "*In medio stat virtus*" non va più bene.

Il mondo che vuole il biologico, l'ecologico, la qualità della vita, è un mondo competitivo, che chiede maggiori competenze. Per vincere servono capacità, professionalità e integrità, perché il campo di gioco è a un livello molto più alto, se si vuole evitare di soccombere competendo con chi gioca senza regole, può inquinare, ha meno vincoli sindacali, produce con qualità "pressappoco, quasi quasi o copia genuina". È in corso una selezione della specie del nuovo fare impresa.

Il Kit è una cartina di tornasole della sensibilità verso modelli nuovi, che sono già consolidati nel mondo avanzato, nei paesi che crescono al 3-4% di PIL, con un'industria avanzata nel senso di "avanti" e non "avanzata da un *boom* economico ormai finito". Questo strumento ti fa intendere che se non lo capisci non sei più in partita, se non cambi, la partita è persa, il destino segnato.

Voler combattere la corruzione attivamente costa, bisogna essere migliori per entrare nel circolo virtuoso che ci porterà però, ad avere importanti ritorni sociali sull'investimento: un euro investito in trasparenza e prevenzione può portare anche tre euro di ritorni.

Migliaia di fornitori, migliaia di beneficiari possono essere contaminati da nuove regole, nuove spinte a fare bene, a fare meglio. Vogliamo far loro capire che l'anticorruzione e la trasparenza sono una cosa semplice, che si può approcciare progressivamente piano, con strumenti semplici; pensiamo che questo possa essere un modo per cambiare la cultura del Paese.

L'omino con la tuta blu andrà finalmente in pensione, ma la sua nipotina, che avrà studiato e vorrà vivere in un posto migliore, trasformerà l'impresa del nonno, ricordando quel giorno in cui lessero insieme il codice etico e ripensò alla lezione sul grande illuminista.

MISURARE LA CORRUZIONE TRA PRIVATI: IL PROGETTO *PRIVATE CORRUPTION BAROMETER*

Andrea Di Nicola

SOMMARIO: 1. Misurare la corruzione: ecco la sfida. - 2. Finalità del progetto *Private Corruption Barometer*.

1. Misurare la corruzione: ecco la sfida.

Negli ultimi due anni, insieme ai miei colleghi, e a Fabrizio Costantino, che è stato un pilastro in questa indagine, ho condotto un progetto europeo. Coordino un gruppo di ricerca che si chiama ECRIME, dove sostanzialmente facciamo ricerca applicata. Tutte le cose che vorrei dirvi, in un ordine che c'era nella mia testa, le sovvertirò, perché rispondere alla domanda diretta che mi è stata fatta è più sfidante e dà il senso delle cose che facciamo, come criminologi, come giuristi, come gruppi di ricerca interdisciplinari.

Partirei da quello che ha detto il professor Lombardo, perché credo ci sia un senso dietro alla misurazione delle cose.

La misurazione: difficile, non difficile, impossibile? Forse qui siamo nel campo dell'impossibile, sono d'accordo anche io, ma ha un senso, perché misurare vuol dire provare a capire, provare a valutare, provare a dare una direzione, provare ad essere più oggettivi e meno di pancia.

Il tema della corruzione in generale è anche un tema di pancia, un tema di emotività, un tema di razionalità, come tanti altri in campo di sicurezza e insicurezza. Il contributo che, come studiosi dei fenomeni criminali – e anche come misuratori dei fenomeni criminali, di coloro che hanno la tecnica per farlo – credo sia importante, se non il contributo, almeno il tentativo di trovare una soluzione a questo.

Il nostro progetto, che abbiamo chiamato *Private Corruption Barometer*, un barometro sulla corruzione privata, nasce da questo. Tutti sanno cos'è la corruzione tra privati, quello che è certo è che è un tema forte all'interno dell'Unione europea.

Abbiamo una direttiva quadro che ha imposto, dal 2003, una certa armonizzazione nelle normative tra gli Stati e, nonostante siano passati quindici anni, non si può dire che si sia raggiunta. Nonostante questa armonizzazione, dove esistono normative sulla corruzione tra privati sono applicate in maniera totalmente disomogenea. Spesso il criminologo dice: "Va bene la legge, ma l'applicazione è tutt'altra cosa".

Questo, in un contesto europeo, è un po' com'era la corruzione transnazionale anni fa, cioè dove c'erano solo gli Stati Uniti che dicevano: "La corruzione dei funzionari stranieri da noi è reato, nel resto del mondo non lo è"; è un grave problema, per gli imprenditori statunitensi.

Oggi una disomogeneità tra Stati, anche sulla corruzione privata, in un mercato aperto e libero, vuol dire sostanzialmente distorsione dei mercati. Questo è il tema per l'Unione europea e, da ricercatori abituati a chiedere fondi all'Unione europea, sono temi interessanti.

L'Unione europea ci dice: "Certo, io so che è un problema, so che c'è la distorsione dei mercati, so che bisognerebbe uniformare le legislazioni, ma non riesco nemmeno a dire quanto è grande la dimensione della corruzione privata". La dovevo dire in termini tecnici, ma questa è la storia del problema di questa ricerca.

2. Finalità del progetto *Private Corruption Barometer*.

Ci siamo messi a guardare la letteratura, ci siamo messi a capire cosa è stato fatto, cosa non è stato fatto, gli studi sulla corruzione privata esistono, le piccole e grandi misurazioni spesso sono nazionali e qui il tema era anche renderli comparabili tra Stati.

In alcuni Stati che hanno legislazioni penali non ci sono, in altri, pur essendoci la legislazione, l'operato delle persone è un po' come scaricare musica illegalmente: è una legge, ma alla fine non lo è, perché tutti lo fanno.

In questo contesto quindi abbiamo costruito e cercato di testare un questionario, prima con campioni di imprenditori, in quattro Stati - in Italia l'abbiamo fatto nella Provincia di Trento, forse non la più corrotta d'Italia, in Bulgaria, Spagna e in Germania - con differenze normative,

con differenze di cultura relative alla corruzione privata. Il questionario cerca di misurare in maniera indiretta la corruzione privata.

I criminologi fanno le indagini di vittimizzazione, Transparency International ha tanti modi per misurare, sappiamo di cosa stiamo parlando: in questo caso si è cercato di approcciare il fenomeno sia con delle definizioni che potessero essere comprese e comprensibili, replicabili in tutti gli Stati dell'Unione europea – questo era il primo tema – e, secondo tema, misurare, a volte, l'incidenza diretta, quindi "hai mai visto? sei mai stato coinvolto?", ma la risposta è un po' complicata. La risposta non era "mai", che avrebbe voluto dire che ce n'è tantissima, ma usare il più possibile esperienze indirette, in un altro settore, nel tuo campo, amici tuoi.

Insieme a questo, vorrei anche cercare di riportare la misurazione alle conseguenze, quindi all'impatto di fenomeni di questo tipo sui mercati.

"Posso dire di non aver mai visto corruzione tra privati, di non essere mai stato coinvolto", va bene, può darsi, non mi autodenuncio, ma potrei dire che è un grandissimo problema per i mercati, che lo sento, che non riesco ad avere un'impresa di qualità e che compete dal punto di vista della qualità, perché c'è quel tipo di corruzione. Allora vuol dire che c'è, anche se prima dicevi che non c'era.

Con questi indicatori indiretti, dunque, abbiamo cercato di avvicinarci a questa misurazione, con tutte le critiche, ma anche come un primo tentativo, perché, sia a livello di ricerca, sia poi a livello di attuazione di questi strumenti, c'è veramente poco per la comparazione, oltre che per la misurazione.

Prima è stato testato il questionario, costruito sulla base delle differenze interpretative delle leggi, con l'obiettivo che era la comparazione, quindi l'armonizzazione e la standardizzazione delle differenze.

Questo questionario poi è stato somministrato come l'indagine di "vittimizzazione", ma anche di autodenuncia e di misurazione di fenomeni connessi, ad un campione rappresentativo, in ciascuno di questi Stati, di 2000 imprese, stratificate per settore - industria e commercio - e per dimensione.

Il progetto è finito da un mese, la prima volta l'abbiamo presentato a Bruxelles alla Commissione e questa è la seconda volta. Nel periodo dal 1° settembre 2017, i risultati: esempi di percezione della corruzione tra privati in Europa, affare vantaggioso, "Immagini di essere avvicinato da una persona che le offre soldi, regali o favori per concludere un affare con la sua impresa, è vantaggioso per la stessa. Come si pone di fronte a tale offerta?".

In questo caso è una percezione, non è un'esperienza.

Se vedete, "Lo fanno tutti", "Accetto solo se questa persona è un amico", il 2,5% in Provincia di Trento, se invece andiamo in Spagna stiamo già raggiungendo il 6%, se andiamo in Germania stiamo raggiungendo il 10%, faccio le somme e, se andiamo in Bulgaria, 9,1 + 3,70, è il 14%.

Forme specifiche di corruzione, sempre percezione: "Secondo la sua opinione, quanto spesso nel mercato in cui opera l'impresa per cui lavora un intermediario suggerisce un'offerta di beni o servizi da parte di un'impresa, ottenendo da questa guadagni non dovuti; un'impresa offre danari, favori o regali...?".

Se diamo il classico: "Un'impresa offre denaro a un responsabile degli acquisti per assicurarsi favori in futuro", "che sia reato o non reato, è un comportamento molto definito", stiamo parlando della seconda barretta: "spesso" o "abbastanza spesso" il per 24% circa in Spagna, 30% in Germania, Bulgaria 49,5 – credo tutti gli imprenditori abbiano capito a cosa ci stiamo riferendo, in termini di attività – Italia, in Trentino, il 10%.

Esperienza diretta di corruzione tra privati: "È venuto a conoscenza di qualcuno a cui, negli ultimi 12 mesi, siano stati offerti denaro, regali o favori per concludere un affare con la sua impresa o azienda!?". Ci stiamo riferendo ad altri. In Spagna il 13,30, in Provincia di Trento 2,95, in Germania 12,50, in Bulgaria 20,50.

Esperienza di corruzione tra privati: "Nel mercato in cui opera la sua azienda, o l'azienda per cui lavora, conosce qualcuno a cui siano stati offerti denaro, regali o favori in cambio del voto in ambito politico?", che è un classico esempio di quello di cui stiamo parlando: il problema è più in Italia, 8,70 in Trentino, Germania 2,2%, 5% circa in Bulgaria, in Spagna 1,50%.

Anche questo forse è in controtendenza con tutti gli altri ed è una peculiarità: se è così in Trentino chissà cosa si risponde in tutta Italia. Vi sto facendo vedere questi risultati, ma lo scopo del progetto non era dare numeri, quanto costruire lo strumento.

È ovvio che parlare delle cose tecniche in breve forse non ha neanche molto senso, ma già da una prima osservazione si può capire quali sono le differenze e anche come queste differenze possono indirizzare politiche, misurazione e comprensioni dei mercati.

Vi ho dato il senso di quello che abbiamo fatto, forse neanche tanto. Abbiamo parlato di conflitto di interessi, della percezione delle misure anticorruzione come strumento per facilitare l'accesso ai mercati, per la trasparenza e, come vi dicevo, la misurazione dei costi e dell'impatto di questi fenomeni per gli imprenditori coinvolti.

Credo sia forse più importante, almeno da ricercatore, come misurazione, rispetto a tante altre misurazioni, anche perché potrebbe servire per alimentare quel tipo di analisi che forse sono più micro. Senza questi dati è difficile valutare.

Da una parte, per rispondere alla domanda, è meglio misurare con variabili *proxy*, questi tipi di fenomeni, quindi l'esercizio è usare indicatori che siano più vicini possibile al fenomeno che vogliamo misurare. Questo è stato chiaro.

L'altra difficoltà è stata quella di adattare a culture completamente diversi, come Bulgaria e Germania, per fare un esempio, domande che dovrebbero essere simili, quindi trovare un minimo comune denominatore. In Paesi come la Germania è stato difficilissimo approcciare gli imprenditori. In Trentino ha risposto il 20% del campione, che è una cifra altissima, in Germania molto meno. Si è dovuto procedere a solleciti e per strumenti di questo genere è un costo e, quando lo devi fare su 28 o 27 Stati dell'Unione europea, può essere ancora più difficile.

Sicuramente però è una strada che deve essere percorsa e spesso, qui lo dico da criminologo, quando siamo di fronte a fenomeni sommersi bisogna trovare strade alternative. È meglio farne emergere anche poco, con degli errori, essendo consapevoli di quegli errori, piuttosto che non fare

niente e lasciare tutto nel sommerso, pensando che quel problema non esista. Questo è il contributo che abbiamo voluto dare a livello europeo.

**TAVOLA ROTONDA
LA CORRUZIONE DA DIFFERENTI
ANGOLI DI VISUALE**

interventi di *Emilio Casalini*
Alberto Pierobon
Pasquale Profiti
Lorenzo Picotti
Ivano Maccani
Nicoletta Parisi

**«SONO SEMPRE RIMASTO MOLTO COLPITO
DALLA FACILITÀ DI ACCESSO A QUEI DATI E DALLA
MANCANZA DI CONTROLLI INCROCIATI»**

Emilio Casalini

1. Buongiorno a tutti, sono Emilio Casalini, un giornalista. Da circa una ventina di anni lavoro in Rai, di cui quasi una decina a Report, dove il mondo della corruzione un po' l'abbiamo affrontato. Rappresento forse l'interfaccia meno rigorosa tra tutte le persone che hanno parlato fino ad ora; sono quello che rappresenta il settore meno rigoroso nell'approccio di questo argomento.

Ho imparato anche molte cose, siete veramente tutti molto precisi e chiari. La persona che non è qui con noi è Alberto Pierobon, che ci parla in collegamento da Palermo. Oggi è un tecnico, esperto di gestione dei rifiuti. È di origini trevigiane, è stato vice commissario all'emergenza rifiuti in Campania, ha lavorato molto nel Veneto, nella zona di Treviso, creando il Consorzio per la gestione dei rifiuti e della raccolta differenziata spinta. È stato consigliere del Ministro per l'ambiente Alfonso Pecoraro Scanio, ma oggi soprattutto è un super-tecnico, con un passato nella Polizia e una grande competenza nel settore della gestione dei rifiuti, anche dal punto di vista criminogeno. Molto spesso ha collaborato con le Procure, dando la competenza per costruire i processi intorno a fenomeni criminogeni per la gestione dei rifiuti.

Oggi è Assessore ai rifiuti della Regione Sicilia, una Regione a Statuto speciale, come il Trentino-Alto Adige, anche se con degli effetti un po' diversi. È molto interessante il suo percorso. Parleremo del suo ruolo, visto che oggi parliamo di corruzione, e visto che adesso rappresenta l'alter ego, la sponda politica. Infine l'ultima cosa di cui parleremo con lui è anche la presentazione virtuale del suo libro, "Ho visto cose", che è la testimonianza di chi, da manager, ha gestito un settore di questo tipo.

Stamattina si è detto che forse quello della sanità è il settore con il flusso economico maggiore che passa attraverso le mani dei pubblici amministratori e quindi dove è più facile imbattersi in situazione di corruzione, ma è chiaro che, se uno dei principali è quello della sanità, subito dopo viene quello dei rifiuti. Visto anche l'interesse della criminalità organizzata, questo è una cartina di tornasole di quanto sia importante il settore e di quanto sia permeabile dalla criminalità organizzata. Chi meglio di lui ci potrà parlare della sua percezione della corruzione?

Vorrei presentare anche le altre persone intorno al tavolo. C'è l'agente infiltrato dell'ANAC, Nicoletta Parisi, che si è unita a noi. Abbiamo poi il generale Ivano Maccani, Comandante regionale della Guardia di finanza del Trentino-Alto Adige; Pasquale Profiti, Sostituto procuratore presso il Tribunale di Trento, che si è occupato spesso di indagini sulla corruzione della pubblica amministrazione, e di questo ci parlerà, come testimonianza; infine Lorenzo Picotti, professore ordinario di Diritto penale all'Università di Verona, che per anni ha insegnato a Trento, anche la sua è una testimonianza che darà una visione su uno degli elementi che abbiamo più evidenziato e sottolineato oggi, che è il problema della cultura della corruzione.

2. Questa mattina abbiamo parlato di situazioni che si creano. In particolare abbiamo affrontato il tema della corruzione e della trasparenza nel settore della sanità e, non essendo io un esperto dell'argomento, mi ha colpito quanto, in effetti, la discrezionalità sia qualcosa di importante: come fai a capire se quello strumento, di quel chirurgo, costa il triplo, costa dieci volte ed è giusto prenderlo, oppure se è uno spreco, perché deve favorire un amico che lo vende a un prezzo più alto? Però ci hanno anche spiegato che ci sono degli strumenti per capirlo, per confrontarlo, ci sono anche strumenti internazionali.

Partirei dal discorso del *whistleblowing*: prima di tutto mi spiegate perché non riusciamo a pensare delle parole italiane? È sadismo contro i nostri politici visto che la metà non riesce a pronunciarlo. Io sono uno che ibrida moltissimo il linguaggio tra italiano e inglese, non sono un ortodosso, ma perché non riusciamo a tradurlo? "Spia" era brutto?

Questa mattina si è oscillato tra l'internazionale e il locale, adesso magari entriamo su questa linea degli strumenti. Io ho fatto un'inchiesta, nel 2009, che si intitolava: "Campi rom: chi ci guadagna?", ambientata nei campi rom di via Pontina a Roma. Era abbastanza semplice: si prendeva dalle delibere del Consiglio di Roma quanto costava un *new jersey* per dividere i due campi, quanto costava davvero e quanto era stato pagato a loro; o quanto costavano le casette che erano state fatte nel campo della Pontina e quanto costavano sul mercato. Ogni singola cosa era un'esplosione di costi.

Tra l'altro non ero neanche a Report, in quel momento, lavoravo a Rai Educational, quindi non mi si filava nessuno, mentre a Report hai una potenza per cui tremano tutti. Non ero neanche un giornalista potente, ma avevo tutto in mano. Anni dopo viene fuori Mafia Capitale, mostrando tutte queste cose, per esempio i campi rom, la corruzione e il verde pubblico: eppure era facilissimo da trovare ed era una moltiplicazione di costi, cespitate per cespitate.

Io lì sono sempre rimasto molto colpito dall'evidenza, dalla facilità di accesso a quei dati e la mancanza di controlli incrociati.

Non sarebbero neanche mai dovute accadere, quelle cose, era talmente evidente, era macroscopico: il sistema di sorveglianza, che non era mai entrato in funzione, contava 30-40 volte il più costoso dei kit di sorveglianza a cui si poteva pensare. Era imbarazzante e io mi sono sempre domandato come fosse possibile che non ci fossero degli strumenti di prevenzione anche automatici. È una cosa che mi ha sempre colpito molto.

3. Rimanendo su questa linea, perché il focus della tavola rotonda è centrato un po' su questo aspetto della corruzione del pubblico o privato, sotto vari aspetti. A me incuriosisce un po' la figura di Pierobon, quindi torniamo in Sicilia, perché ha una molteplicità di aspetti: rappresentante delle forze dell'ordine, essendo stato in Polizia; collaborazione con le procure, per istruire i processi, con CTU; esperto tecnico nella gestione dei rifiuti e oggi amministratore pubblico quindi stazione appaltante.

Non entriamo nel dettaglio, ma in questo momento la Sicilia, su questo settore, è abbastanza calda, quindi non vorrei metterlo in imbarazzo ed entrare nello specifico della Sicilia, ma in quanto amministratore pubblico gli chiederei di cosa avrebbe bisogno per riuscire a lavorare bene. Altrimenti, se c'è troppa rigidità, come abbiamo detto in tanti momenti, si blocca tutto.

Non ricordo quale dei relatori stamattina ha detto "lasciate anche sbagliare", perché se si applica il massimo della pena al minimo sbaglio, o sbagliamo tutti o non sbaglia più nessuno perché non si fa più niente; quindi la possibilità di poter lavorare senza temere l'impossibile e, dall'altra parte, come difendersi, da amministratore pubblico, rispetto a questi problemi.

4. Oggi si parlava di cultura e il passaggio storico della Danimarca mi ha colpito molto e ha creato nella mia testa un substrato perché altri pensieri si potessero insediare molto più facilmente. Riflettevo anche sul problema della cultura, perché qui siamo dentro ad un ambiente, molto ristretto, di persone che sono competenti e oltretutto prima ero felice della presenza nutrita, ma poi mi sono ricordato che c'è il discorso dell'aggiornamento professionale e delle firme, quindi una gran parte di voi è costretta a stare qui. È un'invenzione geniale per tenere le persone ai convegni. Siete persone comunque dell'ambiente e il problema della corruzione spesso tocca persone che hanno rapporti con la pubblica amministrazione ma sono persone normali. Si parlava del percorso che la parola cultura e coscienza devono fare e, facendo comunicazione, mi domandavo come funziona questo sistema.

Faccio un brevissimo passaggio, perché voi conoscete benissimo questa cosa dei 60 miliardi di euro che vale la corruzione, ma è interessante anche il percorso di come si è creata, di come, per anni, tutti gli organismi avessero detto che il rapporto della Corte dei conti non è vero, che è una bufala, tutti i rapporti in sequenza dicevano che non era vero ma, tranquillamente, il rapporto europeo disse che in Italia "come dice la Corte dei conti", vale 60 miliardi. Il giorno dopo tutti gli organi di stampa dicevano che la corruzione in Europa è di 120 miliardi, quella italiana è 60 e abbiamo il 50% della corruzione europea. Aggiungo io: e il 3,8 di quella mondiale.

Era nata perché nel 2004 Ban Ki-moon aveva detto che più o meno la corruzione vale 1000 miliardi, siccome il PIL mondiale era di 36.000 miliardi di dollari, all'epoca, più o meno la corruzione era il 3,6% del Pil, paragonato al PIL italiano, che era 1700 miliardi, all'epoca, valeva circa 60 miliardi. Un giochino di una banalità incredibile, scritto su qualche giornale, che da quel momento è diventato leggenda.

È diventato leggenda, ma anche realtà: pochi minuti fa ho scritto su Google "60 miliardi corruzione", ricerca per data, ultima settimana, e nell'ultima settimana il Giornale della Sicilia ha pubblicato un'intervista ad un ordinario di Economia dell'Università di Catania che dice: "La corruzione vale probabilmente 60 miliardi di euro, quindi 800 a testa per ogni siciliano, perché vale 4 miliardi in Sicilia". Oggi un ordinario di Economia utilizza ancora un dato completamente sbagliato.

Questo per dire quanto è importante la comunicazione su questo, quanto è pervicace.

Allora mi domando: quanto facciamo per sviluppare strumenti di comunicazione che entrino nella testa delle persone? È esagerato ipotizzare nuovi strumenti, che escano da seminari di altissimo livello come questo, o comunque dalle aule dei tribunali o delle università, ed entrino nella cultura della gente, attraverso delle sceneggiature, anche forzate? Quanto fanno don Matteo o un film americano sulla corruzione? Troviamo 50.000 euro e cerchiamo una bella sceneggiatura, con l'ANAC che sponsorizza un paio di sceneggiatori bravi, e capiamo quali elementi bisogna apportare nella cultura delle persone e collaboriamo a creare delle sceneggiature.

Ovviamente è una battuta, era per provocare e dire: capiamo quali strumenti entrano nella coscienza! Cosa serve, oltre agli strumenti giuridici che abbiamo visto, per cambiare la cultura delle persone?

Abbiamo anche altre idee, per esempio per aumentare la coscienza delle persone? In Veneto c'è stato un episodio molto importante, quello del Mose, dopo Mani Pulite, è stato uno dei grandi processi italiani, anche per l'impatto che ha avuto. Sull'opinione pubblica ha un impatto? C'è una coscienza su questi processi, oppure no?

Proviamo a pensare al lavoro fatto sull'antimafia nelle scuole, dove c'è una serie di esempi per cui i figli sono andati dalle madri dicendo "Denuncia il papà, perché è un assassino. Noi a scuola siamo emarginate".

Ci sono dei casi documentati, dove, sapendo che il padre era un assassino, i ragazzi avevano fatto dei percorsi di legalità scuola e hanno detto "è giusto denunciarlo". La madre l'ha denunciato alla polizia e ha fatto arrestare il marito, dichiarando dov'era la camicia ancora col sangue dell'ultimo omicidio. Questo è arrivato dai ragazzi ed era impensabile, anni fa. È stato figlio di un percorso, lungo, nelle scuole. È per quello che, come battuta, ma neanche troppo, dicevo anche di investire sulle sceneggiature delle fiction, attraverso gli strumenti che oggi riescono ad arrivare alla coscienza dei ragazzi.

La narrazione: la settimana scorsa è andato in onda un altro servizio di Report. In quel servizio abbiamo mostrato un incontro dei balneari di Ostia, dove c'era il Presidente dell'ANAC Cantone, un incontro per l'anticorruzione dove il mio collega ha raccontato che in prima fila era presente il Presidente della SIB Balneari, Fumagalli, che è stato condannato per aggressione e violenza privata a me, a sei mesi di carcere. Oltretutto non ha ancora pagato i danni a cui il tribunale l'ha condannato, gli è stata revocata la licenza, perché c'erano degli abusi, e oggi è il Presidente del SIB Balneari di Ostia e invita l'ANAC al convegno.

Chiaramente non è una responsabilità dell'ANAC, ma è paradossale: non gliene importa niente. C'è un percorso da fare davvero lungo, perché non importa niente a nessuno e forse non c'è questa coscienza della gravità, questo sicuramente. Non c'è coscienza della gravità dell'impatto ed è utile quello che io oggi ho imparato anche su questo fronte che avete affrescato, sulle conseguenze anche dal punto di vista sanitario, dal punto di vista dell'economia e della cultura, dello sviluppo di un Paese.

Termino ringraziando Gian Antonio Benacchio e Michele Cozzio, che hanno organizzato questo evento, Transparency International, che ha contribuito con questo grande lavoro, e l'Università di Trento.

Una riflessione, infine, su quello che è stato detto poco fa dalla prof.ssa Parisi: forse non si vedono gli effetti della mafia e forse c'è anche il problema che il denaro pubblico è di tutti e noi non abbiamo sviluppato, come popolo, la coscienza che quello che è comune è nostro e non è di qualcuno in particolare. Quando svilupperemo la coscienza che il pub-

blico è comune, appartiene a noi, forse impareremo che quel denaro che viene sprecato non è di qualcun altro ma è il nostro. C'è ancora tanta strada da fare.

«LA COMUNICAZIONE È UN POTENTE MEGAFONO CHE SMUOVE LE PERSONE, PIÙ DELLE DENUNCE, DELLE INDAGINI E DEI PROGRAMMI SPECIALIZZATI»

Alberto Pierobon

1. Il libro “Ho visto cose. Tutti i trucchi per rubare in Italia raccontati da un manager pubblico” nasce con una particolare ambizione, l’intento di chiarire e socializzare tutta una serie di meccanismi relativi alla *mala gestio* pubblica e privata, soprattutto rendendoli alla portata di molte persone che me lo chiedevano.

L’esigenza iniziale era professionale, poiché sia forze di Polizia, sia funzionari, che operatori del settore che mi conoscono da anni, come persona e come professionista, volevano che esplicitassi loro questi “trucchi”, anche in chiave metodologica. Il libro non riguarda solo i rifiuti, perché tratta anche di acquedotti, depurazione, immobiliare, societario, traffico illecito, energia, finanziarizzazione, contrattualistica pubblica, etc. proprio perché i meccanismi che vengono utilizzati sono, in buona sostanza, i medesimi che si riscontrano negli strumenti degli appalti per servizi e impianti, nella gestione dei servizi pubblici, nell’utilizzo di contributi e/o della strumentalizzazione dei percorsi normativi e amministrativi e così via.

“Ho visto cose” è un titolo felicemente ideato dall’editore per uno scritto che era il quintuplo dell’attuale dimensione del libro. Per evitare che la voluminosità e l’eterogeneità degli argomenti fosse a detrimento della divulgazione, sono state espunti vari capitoli relativi agli enti locali, alla polizia, all’estero e alle banche. Ecco perché mi chiedono un “Ho visto cose 2” che provocatoriamente potrebbe titolarsi... “Pensavo di aver visto cose, ma non ne ho viste abbastanza!”.

Non è un palcoscenico o l’appagamento di un desiderio narcisistico: racconto storie vere, grondanti di pensieri, azioni e sentimenti, che diventano il pretesto per raccontare il cosa succede, ma soprattutto il come. Infatti ho preteso dall’editore di inserire una “appendice” ove esemplifico, con esempi e numeri, circa 40 casi correlati alle storie, questo per

rendere non apodittiche le vicende e consentire a tutti di comprendere veramente tutti questi aspetti.

Ne risulta un volume con doppia anima, una divulgativa, godibile e fluida nella lettura e una più tecnica che mi ha dato soddisfazione, soprattutto nelle presentazioni del libro, in più regioni italiane, da parte di dirigenti, avvocati, commercialisti, ingegneri, ma anche di associazioni e delle persone impegnate a combattere la *mala gestio*.

Un mercenario, al soldo di "controparte", cercherebbe di rivoltare tutto, il che spesso accade nell'ambito delle perizie e consulenze processuali, dove si confrontano (anzi, si scontrano) i diversi professionisti, propinando le loro visioni "partigiane" o, meglio, cercando di distruggere la ricostruzione di parte avversa entro una strategia giuridica. Ma il fatto di aver messo in chiaro i meccanismi comporta che le persone possano comprenderli e quindi prendere posizione, sapendo quali sono i teatrini e quel che si muove.

2. Si ruba dappertutto, in tutti i settori, come accennavo la sanità è la stessa cosa dei rifiuti, dell'acqua, perché i meccanismi sono analoghi. Anche negli affidamenti che avvengono con le cosiddette "procedure di evidenza pubblica" (le gare), la discrezionalità tecnico-amministrativa, può riguardare gli impianti tecnologici complessi (es. inceneritori, di compostaggio, depuratori, dissalatori, dighe, etc.) come pure altre opere quali piscine, case di riposo, tunnel autostradali, ospedali, eccetera.

Vorrei essere un po' eretico rispetto a quanto usualmente si afferma, nel senso che, paradossalmente, si ruba molto anche negli appalti ad aggiudicazione "automatica" (o "meccanica") che, apparentemente, si situano fuori dalla discrezionalità. Ad es. le regole di un appalto di manutenzione affidato al massimo ribasso, possono prevedere dei meccanismi tali per cui il committente paga all'appaltatore servizi inesistenti. Pensiamo alle manutenzioni della rete acquedottistica ove si impone una tempistica di intervento urgente, ad esempio entro tot ore dalla chiamata, utilizzando quel tipo di furgone, con quella squadra-tipo, etc. L'incrocio delle informazioni tra il committente e l'appaltatore potrebbe essere appositamente "tarato", costruendo una realtà sulle carte e sul pensiero di chi truffa.

Nel mancato controllo o monitoraggio, appositamente ideato a tal fine (giocando sulle asimmetrie informative, sui *software*, sull'elemento umano, etc.) si pagano le "cose" che non avvengono. Inoltre, il cambio di un pezzo di tubazione una condotta acquedottistica come si classifica? Non potrebbe essere un giunto? Perché le cose qui cambiano, come costo, natura, effetti contabili e fiscali: sono spese in conto capitale o di esercizio? E i tempi con i quali questi si spalmano tra diversi esercizi? Creando così diversi risultati a fine anno? L'appalto viene costruito sulla base dei costi storici (di quello che è successo nel tempo: veramente o sulla carta) o che? La tecnologia diventa importante come elemento integrativo e informativo nella programmazione e nel controllo delle varie fasi e attività.... come pure nel truffare in modo scientifico.

Pubblico e privato vanno quindi a braccetto: quando dei soggetti privati si offrono per l'affidamento di un appalto difficilmente è per caso. Pubblico e privato si riflettono entro un gioco di specchi. Solitamente i privati che operano in un settore si conoscono e formano l'oligopolio collusivo, mettendosi prima d'accordo tra di loro per la divisione dei luoghi o servizi (tu partecipi, in concorrenza a me, alle gare svolte da X e Y e Z ma devi vincere solo in Y), oppure i competitors si dividono la torta, ad es. in associazione temporanea di impresa o altre forme di partenariato anche occulto, oppure tramite sub-appalti.

Non possono non esserci stati preventivi contatti tra i soggetti privati e pubblici per arrivare ad una intesa o accordo o peggio. È rarissimo che un soggetto privato arrivi "vergine" a gestire un appalto in un nuovo territorio, instaurando nuovi rapporti con i soggetti pubblici. Tutto si muove in questo modo.

Alla luce delle proposte che riguardano la semplificazione e/o la razionalizzazione normativa e/o procedimentale, ritengo che esse di per sé non siano sufficienti. Anche nella semplificazione, come pure nell'assenza di norme, o adottando norme p.c.d. più coerenti, ben si insinua la creatività criminale. Per mia esperienza, il criminale (e suoi sodali) ha una fantasia enorme e va fuori paradigma, mentre chi opera entro le istituzioni ragiona entro le regole. Ma è fuori delle regole che si può far vedere e accadere quel che si vuole in modo "artistico" e inventivo, dove anche l'inesistente diventa un fatto reale e viceversa. A seconda del risultato che si vuole ottenere.

3. La semplificazione quindi non basta, si possono aggirare le regole attraverso gli allegati, le formule, le cc.dd. "soglie", e così via. Stiamo parlando di argomenti dannatamente seri che vanno da fenomeni di inquinamento, alle truffe in contratti e gare, come pure nelle scorrettezze che si riverberano nelle tariffe di un servizio, grazie ad es. al piano economico-finanziario, regolamenti, etc. In tal modo si beffa il giurista, come pure l'economista e il tecnico. Dipende dal contesto e dalle circostanze e dal modo in cui si fa pensare.

Mettendo insieme l'aspetto tecnico-organizzativo, quello economico e quello giuridico, contano molto le articolazioni (si spaccia la parte per il tutto o si miscelano le cose), il dosaggio, le proporzioni e pure la narrazione. Ad es. se in una commissione di gara per l'affidamento di un appalto è massicciamente presente la componente giuridica, ci si potrà organizzare per l'aggiudicazione dell'appalto (fermo restando l'impianto contrattuale o formale) puntando al piano economico-finanziario e/o si giocherà sugli allegati tecnici-prestazionali, e così via, a seconda delle competenze dei vari componenti e di quel che era stato ideato e predisposto per la gara (che nasce già orientata, pensando alle mosse successive...).

Un rapido accenno al terzo settore: da sempre tutti sanno che è un settore, come tanti altri, dove si ruba smodatamente, alla faccia delle finalità etiche-sociali, anzi proprio facendo leva su questi aspetti, il che è avvenuto grazie a talune legislazioni regionali che hanno previsto, nel tempo, vere e proprie forme di "riserva" (ovvero derogatorie al sistema di procedura di evidenza pubblica di conio europeo) negli affidamenti di appalti alle cooperative sociali.

La criminalità non si è lasciata sfuggire l'occasione, per cui anche le cooperative sociali rientrano in questi meccanismi, riporto dei casi anche nel mio libro "Ho visto cose" ad esempio in materia di indumenti usati e loro ritiro nell'ambito di un appalto pubblico di una grande città. Giova evidenziare che nel libro ho volutamente (in accordo con l'editore) cambiato la geografia, i riferimenti e le date, evitando di fare riconoscere le vicende, le storie come pure i soggetti.

4. Si indicava negli interventi che mi hanno preceduto la “disobbedienza” (propria della figura del *whistleblower*) quale modello da sviluppare, che necessita però di aggiustamenti. Vorrei riportare l’attenzione al fatto che a comandare in qualsivoglia organizzazione pubblica (o similare: società partecipate, etc.) è perlopiù l’apparato, non solo il politico, che potrà essere colluso o avere un suo ruolo, ma è pur sempre l’apparato che concretamente ha esperienza, progettando e predisponendo quanto occorra per perpetrare una truffa o una ruberia. Il politico da solo non combina nulla. Questo va detto al di fuori da *slogans* o da banali semplificazioni. Che poi si riesca a far cambiare nell’ambito degli organi politici la normativa o gli indirizzi, questo è un altro discorso.

Ma non può sottacersi che quando qualcuno tocca un dirigente di vertice, gli altri dirigenti (fiduciari o comunque che hanno col primo rapporti maturati nel tempo, se non di complicità o, quantomeno, di interessi incrociati) automaticamente si compattano, anche carsicamente. Questo si nota anche nell’ambito di azioni di responsabilità sfocianti anche in sede giudiziale. Ad es. un soggetto doverosamente denuncia un dirigente e lo licenzia, anche grazie a soffiato e documenti ricevuti dall’interno. Il licenziato avvia una causa avverso il licenziamento, come sappiamo rileva assai qui l’elemento testimoniale. Sovente accade che i colleghi del *whistleblower* o coloro che avevano fatto le “spie”, cambino completamente, gettando la maschera.

Il gruppo dirigenziale che crea corrente di pensiero anche nell’apparato, orienta le cose al fine di aiutare il loro ex capo, in pratica isolando e delegittimando il denunciante. Ecco perché non solo serve tanto coraggio per licenziare un dirigente ancorché si sia macchiato di *mala gestio*, perché il sistema ordinamentale diventa paradossalmente dissuasivo (financo criminogeno).

Più precisamente, in seguito ad accertamenti predisposti da un amministratore che individua tramite il suo staff, dei comportamenti censurabili di un dirigente, cagionanti danno erariale, si inoltra un esposto alla Corte dei Conti. Si avvia il processo: con sentenza di primo grado si condanna quella persona, ma ciò non basta per rimuoverlo definitivamente. Anzi, oltre a ricorrere in appello (gli avvocati sono parimenti creativi) quel dirigente aziona un processo giuslavoratoristico avverso il licenziamento che viene con la complicità dei colleghi e con i professionisti che storicamente godevano dei suoi favori (con incarichi, etc.) avvelena-

no le ricostruzioni e le prove, magari con soccorsi esterni (dai soci, dagli amministratori, dalle *lobbies*, etc.), anche confidando che l'apparato e chi comanda veramente dura nel tempo e gode di una rete di relazioni che non possono tollerare di essere escluse dalla mangiatoia pubblica.

Poniamo che il dirigente vinca (...) il ricorso, ottenendo un pingue risarcimento: oltre al danno potrebbe esservi la beffa che, confidando nella melassa dei non indignati e nel "così fan tutti", il dirigente denunci il giusto amministratore per *mobbing*. Qualcuno dirà che il *mobbing* va dimostrato, il dirigente e suoi accoliti, sono pronti con lettere, mail, testimonianze orientate. I legali poi insegnano che la strategia si muove tra processi civili, amministrativi, penali nella tattica di screditare l'operato del denunciante (che a questo punto, tra spese legali e marginalizzazione arriverà al fatidico: "ma chi me lo ha fatto fare!").

Ecco che non basta la sola normativa per difendere chi fa semplicemente il proprio dovere (non chiamiamoli disubbidienti o eroi). Bisogna anzitutto cambiare il sistema di credibilità, come pure quello valoriale: una persona che arriva in una organizzazione di tal fatta potrà combinare poco da sola. Forse serve una squadra, consentendo ad essa persino di sbagliare, financo di esagerare, al fine di rimettere ordine e trasparenza. Il vero problema rimane l'apparato, così inteso, come pure coloro che consentono al medesimo apparato di fare il bello e il cattivo tempo.

5. Nel libro ci sono anche esempi che riguardano la grande distribuzione organizzata (GDO), ove taluni manager rubano in maniera disinvolta, perché la proprietà e il loro Cda non sanno o non si accorgono di quel che succede veramente dietro le quinte. Proprio perché è il management che fa quel che vuole, nonostante le discipline, regolamenti, documenti etici predisposti per trasparenza e responsabilizzazione (es. la famosa "231").

Essi sfruttano alcune situazioni in modo parassitario, ad es. estraendo dalle consulenze acquisite opportuni elementi informativi tali per cui il manager competente (es. contratti-appalti) si rivolge al proprio fornitore e, invece, di pretendere da quest'ultimo che adempia all'incarico affidatogli, nell'interesse della GDO, gli propone un patto: "Il consulente mi ha svelato questo meccanismo, dove tu guadagni un sacco, cosa facciamo? Troviamo un accordo: se necessario faccio vedere al mio Cda che ti

prendo a badilate in faccia. La GDO potrebbe risparmiare 500.000 euro, limitiamoci a 150.000 euro, sul resto mettiamoci d'accordo!".

Rieccoci, di nuovo, ai meccanismi, sul come si costruiscono e si rappresentano il piano economico finanziari, gli allegati, i contratti, le clausole, le delibere. Prima qualcuno aveva accennato al discorso della sanità pubblica, vorrei però fare un esempio che sembra lontano e invece riguarda la salute pubblica. Si tratta dei fanghi da depurazione, che spesso vengono sversati per fertilizzare i campi, e che poi arrivano, tramite la catena alimentare, negli animali o nelle piante di cui ci alimentiamo e quindi entrano nel nostro organismo. Rischiamo l'avvelenamento ove i fanghi contengano sostanze pericolose. Se si guarda alla legislazione – non dico quella nazionale del '99, ma quella regionale, attuativa – a fare la differenza sono gli allegati, nei quali si inseriscono delle soglie di scientificità o le pratiche migliori. È lì che si gioca, ancora una volta: nell'esoterismo tecnico.

Lo stesso avviene nelle tariffe dei servizi pubblici locali: dove i trucchi nidificano nei documenti cosiddetti "specialistici", non tanto nel regolamento comunale o nel contratto di servizio (salvo allegati che si rifanno a una cultura tecnica contabile o ingegneristica o mista) quanto nel piano economico finanziario e nell'organizzazione effettiva del servizio pubblico, spesso adattati se non adulterati a tal fine. Nel libro vi sono ampie casistiche di tutto questo, frutto di concreta esperienza maturata sul campo.

Per questo bisogna umilmente entrare, caso per caso, nella singola situazione, contestualizzandola, sacrificandosi ad esaminare e analizzare il tutto, partendo però dall'effetto economico, non dal mero fatto che venga rispettata, o meno, la forma. Perché l'apparente rispetto della norma è assunto dai criminali, che sanno cosa e come il controllore andrà a guardare, per cui costruiscono un loro "percorso" che si muove a più livelli di forma e di realtà. Ragion per cui i criminali si ingegnano a costruire dei sillogismi partendo da una premessa inanellando i passaggi causa-risultato, in modo tale che allo esterno la sia lineare, logica e controllabile, ossia accettabile e non criticabile. Ma se partiamo alla rovescia - a tal guisa ho coniato un metodo che chiamo "APRI": Analitica a Posteriori, con Rimbalzo Indiziario - questo percorso può assumere una diversa lettura, rivedendo la causalità al contrario, dove i "buchi" (temporali, spaziali, di oggetto e soggetto) nel rapporto causa/effetto, vengono con l'APRI saturati tramite elementi indiziari che consentono, ap-

punto, la ricostruzione dei passaggi, creando una sorta di “ponte”, onde arrivare a svelare il voluto e i suoi artefatti, anche nel suo risultato finale. Ripeto, la creatività del criminale è artistica, ragionando e muovendosi (appunto) fuori paradigma.

È giusto quindi intervenire con tutta una serie di norme, di aspetti, di protocolli, ma alla fine, se non si comprendono questi meccanismi, non si riuscirà a intervenire su di essi (per raddrizzarli, per evitarli, per censurarli).

6. Inoltre, attenzione, evitando di cadere nelle solite litanie: un corruttore non va a proporre a chicchessia una tangente in via spicciola – nel mio caso, il primo episodio nasce da una busta che mi avevano gettato sulle ginocchia, durante un controllo – perché questi soggetti vanno sempre sul sicuro. Prima si informano, ti studiano, non rischiano. A naso, nel mio caso, un loro fiduciario si era intascata una mazzetta, dicendo che l’avevo accettata.... Succede anche questo.

Ma il sistema corruttivo è solitamente ben più raffinato, ad esempio: ti presentano delle ragazze compiacenti, ti portano in determinati posti, se ami la bella vita, ti offrono *champagne*, ti regalano beni preziosi, ti pagano viaggi e hotel di lusso, e così via. C’è tutto questo *humus*, questo sottobosco di “vizietti”, sui quali si coltivano le pratiche corruttive, collusive, etc. Questo avviene, mi spiace osservarlo, non solo nei confronti dei dirigenti e degli amministratori pubblici, ma anche di rappresentanti delle forze dell’ordine, persino dei magistrati. Lo stesso però accade anche nel settore privato.

È una melassa anche culturale, che avvolge tutti, non solo chi, operativamente, opera entro l’amministrazione attiva. Ripeto, per venirne fuori, oltre al coraggio e al sacrificio personale, ci vuole, soprattutto, una condivisione valoriale, che è quella che manca attualmente.

7. Così va il mondo che non cambia per il privato il quale, quando si profila una occasione di guadagno, non si tira indietro, cercando e creando l’occasione, con altri soggetti compiacenti, come quello pubblico, strizzando l’occholino, promuovendo anche l’occasione per questi scellerati accordi. Ad esempio, da parte di un presidente di cooperativa,

dell'assessore comunale, del dirigente, del manager della grande industria, come pure del piccolo imprenditore, dell'artigiano... la realtà viene spesso edulcorata, in salsa moralistica, ma si tratta di un sistema assai diffuso, non certo limitato. Anzi si può affermare che un dirigente ad un alto livello, oggigiorno difficilmente riesce a evitare questa palude. Non necessariamente parteciperà alla torta, però rimarrà al suo dorato ruolo o farà carriera per il solo fatto di non disturbare i manovratori. Spesso chi arriva a ricoprire certe cariche è grazie al fatto che è funzionale a certi progetti, ed è gradito poiché condizionabile a tal fine. Alla rovescia il ragionamento potrebbe essere: il funzionario è sgradito poiché non condizionabile, ovvero disfunzionale agli obiettivi in parola.

Si parlava prima del Veneto: c'è stata molta più mobilitazione, indignazione, vergogna e reazione solamente dopo i servizi di *FanPage* (testata giornalistica on-line) sulle bustarelle passate, sugli intermediari, eccetera. Per esperienza diretta, posso dire, prendendo a spunto gli incendi di impianti di rifiuti che sono avvenuti in Veneto, che gli imprenditori che hanno denunciato questi incendi si ritengono delusi e traditi dalle istituzioni.

Nottetempo i criminali si introducevano nel cantiere, dando fuoco ai rifiuti e/o agli automezzi. Gli imprenditori hanno indicato le piste, ma non è successo nulla. Certo non mancano i casi nei quali sono gli stessi imprenditori ad appiccare il fuoco ai propri impianti per motivi sempre criminali. Ma, come leggere tutto questo? Noto che quando - e questo è un elemento che va a favore della tesi della comunicazione, molto più efficace rispetto alle denunce, per mobilitare la gente - su *FanPage* (senza tirare in ballo programmi notissimi come *Report* o simili) sono uscite le videoregistrazioni di ruspanti imprenditori che si incontravano con criminali e altri, intavolando triviali discussioni su affari loschi, lì veramente la gente ha cominciato a smuoversi dal proprio letargo.

Riflettiamo: non sono bastate le denunce, nemmeno quanto affermavano le persone specializzate e preparate. Probabilmente la gente ha bisogno del "cinema", inteso come una rappresentazione forte, teatrale, una specie di pugno allo stomaco che mostra qual è la realtà. Ma, ripeto, sono situazioni che abbiamo sotto i nostri occhi. Va fatto tesoro di una frase di H. Ford: "Le anatre depongono le loro uova in silenzio. Le galline invece schiamazzano come impazzite. Qual è la conseguenza? Tutto il mondo

mangia uova di gallina". Ecco la delicatezza, la responsabilità di chi comunica.

Ad es. gli operatori sanno che della fortissima presenza della 'ndrangheta nella provincia di Verona nel settore dei rifiuti, quali materiali ferrosi e altri. Come pure dei casalesi sul litorale veneto nel settore immobiliare, dove i proventi della camorra vengono reinvestiti in immobili e servizi collaterali: anche qui tutto è sotto i nostri occhi.

Ecco che la comunicazione può diventare un potente megafono, che amplifica questa indignazione di gramsciana memoria. Questi aspetti vanno però attenzionati e comunicati in quale modo? Certo si può anche formare e specializzare le forze dell'ordine, che in taluni casi sono davvero eccellenti (ad es. in Sicilia). L'ANAC potrebbe intervenire in maniera più ficcante, ma anche più coerente, considerando che per taluni casi uguali l'ANAC ha assunto indirizzi diversi.

Concludendo, per contrastare questa prassi, non basta una nuova normativa, nemmeno una migliore qualità della stessa, bisogna migliorare l'intero assetto degli organi e/o dei soggetti che istituzionalmente operano e investire sulle persone.

Serve una controprassi e una teoria, oltre a una diversa politica. Occorre far capire a tutti come operano queste *male gestio*, piuttosto che il chi e cosa. Il tutto non disgiunto da una rete valoriale e di aspettative sociali che porti a censurare siffatte pratiche che spesso viaggiano in zone grigie e tollerate.

**«OCCORRONO SENSIBILITÀ POLITICHE E STRUMENTI CHE
DIANO MAGGIORE CONCRETEZZA ALLA VOLONTÀ DI SUPE-
RARE FENOMENI COSÌ RADICATI»**

Pasquale Profiti

1. La normativa sul *whistleblower* è uno dei tanti strumenti necessari, secondo me attualmente incompiuto. Faccio un esempio per capirci, perché bisogna sempre collocarci nelle situazioni concrete in cui vive quello che io chiamo promotore di giustizia e di legalità, per non utilizzare il nome inglese. Andrea Franzoso ha scritto un libro, "Il disobbediente", che è un po' l'antesignano del promotore di legalità. All'interno di Ferrovie Nord, l'azienda dove opera, si accorge di una serie di ruberie, denuncia, vuole firmarsi nell'ambito delle denuncia, sorprendendo anche gli organi inquirenti, perché normalmente abbiamo il problema che la gente ci dice: "Lo dico, ma non voglio essere il primo". Effettivamente è un'anomalia quella di Andrea Franzoso, vuole firmare la denuncia e sostanzialmente, alla fine di tutta l'indagine del processo, in cui sono accertati gli ammanchi, perde il posto di lavoro.

Vediamo cosa succederebbe oggi con la nuova legge, modificata sul finire dello scorso anno. Ha ragione la professoressa Parisi, c'è l'inversione dell'onere della prova, ma cosa se ne fa l'Andrea Franzoso di turno di questa inversione dell'onere della prova. Intanto il provvedimento te lo fanno, ti discriminano, ti spostano, al limite la fanno anche apparire come se fosse una promozione, mentre ti spostano nell'ufficio in cui non c'è nient'altro da fare che spolverare alla mattina o spostare il soprammobile, perché non ti danno nessuna responsabilità, non ti formano

È vero, tu puoi dire che è stata un'azione discriminatoria, ma devi andare di fronte a un giudice, devi prenderti un avvocato, magari sei un giovane alle prime armi e non sempre hai un conto corrente in banca che ti consente di sostenere una procedura giurisdizionale.

È vero, è l'altra parte che deve provare, ma intanto il processo va per le lunghe e l'altra parte ha in mano i dipendenti di quell'azienda che sono rimasti lì. Andrea Franzoso dice che anche quelli che, a parole, inizialmente professavano grande amicizia e pacche sulle spalle al momento

della denuncia, si sono tutti tirati indietro. È un processo difficoltoso. Addirittura Franzoso poi perderà la causa di lavoro.

Anche oggi, con la nuova legge, si dovrebbe promuovere un'azione giudiziaria lunga, difficile e costosa. Oltre a questo strumento ce ne vogliono tanti altri, perché purtroppo è una battaglia non da poco quella alla corruzione e all'infedeltà nell'ambito dei poteri delegati. Sarebbe bastato dire: non si sposta. Il dipendente che ha effettuato una denuncia per quella tipologia di reato è inattaccabile, inamovibile, se non con il suo consenso. Il trattamento economico, giuridico e mansionario deve rimanere lo stesso, salvo che ci sia un suo esplicito consenso, salvo che si provi che quella denuncia non sia calunniosa. In un processo lo si proverà, se non lo si prova lui non può essere spostato.

Non si discute se l'azione è discriminatoria o meno, non è ammissibile nessuna prova perché si pone un divieto legislativo *tout court* di toccare il cosiddetto *whistleblower* o promotore di legalità. Questa sarebbe una misura obiettivamente utile, non sufficiente, ma obiettivamente utile.

Ancora sugli strumenti: spesso, soprattutto negli ultimi tempi, io avverto questo paragone – che ci sta, secondo me – di corruzione e mafia. “La corruzione uccide”, come Associazione nazionale magistrati del Trentino-Alto Adige avevamo fatto un convegno nel 2011 intitolato così e conosciamo tutti il famoso articolo di Nature di due ricercatori stranieri che ci dimostrano che l'83% delle vittime del terremoto dipende dalla corruzione. Un Paese, come la Nuova Zelanda, dove c'è pochissima corruzione, ha una percentuale nettamente minore di morti per terremoto rispetto ad Haiti e quando noi andiamo nelle scuole, come magistrati, citiamo l'esempio del nostro terremoto dell'Aquila, dove gli edifici pubblici non hanno resistito.

Il problema è gravissimo, noi lo associamo alla mafia, ma dal punto di vista normativo non è associato alla mafia, anzi, ne siamo ben distanti. Se è un problema vero, gravissimo, se siamo tutti d'accordo che ci stiamo giocando il futuro italiano, come coesione sociale e di tenuta economica, si fa un bel pacchetto anticorruzione come si deve, così come si è fatto con il pacchetto antimafia. Diamo l'anonimato ai testimoni, anche nel processo penale.

Andrea Franzoso invece non avrebbe l'anonimato nel processo penale perché, anche in base alla nuova legge sul *whistleblower*, terminato il segreto istruttorio deve andare in dibattimento con nome e cognome, senza alcuna protezione. È un'anomalia nell'ordinamento giuridico? I testimoni di mafia, nonché la Polizia giudiziaria che lavora sotto copertura, hanno la garanzia di anonimato.

Non è vero nemmeno che ce lo impone l'Europa, perché la Corte europea sui diritti umani, che siede a Strasburgo, ha detto che entro certi limiti, ben regolamentato e in ragioni di urgenza – e la corruzione anche dall'Europa è considerata un'urgenza – si può introdurre l'anonimato anche per i testimoni per fattispecie di corruzione. Basta volerlo, basta modificare le norme in questa direzione.

Intercettazioni telefoniche: se io procedo per un reato di criminalità organizzata, quindi se la corruzione è uguale alla mafia e alla criminalità organizzata ed è un problema serio, ho la possibilità di attivarlo con sufficienti indizi di reità – e non per la gravità di indizi di reato – posso attivare l'intercettazione per 40 giorni, con proroghe di 20 giorni, invece per la corruzione sono 15 giorni, prorogabili solo di 15 in 15, che è problema serio anche da un punto di vista organizzativo per le Procure e le forze dell'ordine. Assimiliamola anche da questo punto di vista: sufficienti indirizzi di reità per attivare le intercettazioni, 40 giorni più 20.

È un problema serio, uguale alla mafia? Se siamo coerenti, dobbiamo attuare gli stessi strumenti normativi.

Dal punto di vista delle sanzioni, ho visto che anche Davigo ha leggermente cambiato idea. Oltre ad alzare le sanzioni penali, che tutto sommato è stato fatto, in realtà esistono studi economici e psicologici che dicono che per prevenire i reati più dell'entità della conseguenza conta l'entità del rischio di essere scoperti. È un comportamento psicologico umano. Allora bisogna scoprire tutta questa corruzione e bisogna effettivamente avere paura delle conseguenze di ciò che avviene.

Sappiamo che la conseguenza penale più forte non ha un'efficacia deterrente per questi reati, perché secondo i dati ufficiali in Germania sono quasi 8000 i detenuti per reati economico-finanziari e in Italia sono poco più di 200, una disparità assolutamente inaccettabile. Non mi sembra

che possiamo tacciare i tedeschi di essere evasori fiscali o bancarottieri o corruttori. Al limite possiamo essere uguali.

In Italia non funziona, per mille motivi. Se è un reato di questo tipo, così grave, oltre alla sanzione penale di carattere detentivo, non si deve dare la seconda *chance*, ed è coerente.

Se io metto in carcere chi è sempre stato ai margini, qualcuno che non ha avuto possibilità nella vita, perché non ha conosciuto altro che lo spaccio nei vicoli di Napoli, prima delle sigarette, poi dell'*hashish* e infine della cocaina, con un'*escalation*, il carcere può dare un'occasione di riabilitazione. Chi commette i reati di corruzione, come quelli c.d. economici, l'occasione di riabilitazione ce l'aveva nella vita, è stato fortunato, non è gente che vive a contatto con ambienti degradati. Se è così, giustamente bisogna essere più severi nei confronti di questa tipologia, perché per loro la rieducazione ha molte meno probabilità di funzionamento, visto che avevano un'opportunità nella vita e l'hanno sprecata.

Se tu hai fatto l'imprenditore, hai corrotto, o se hai fatto il pubblico funzionario e hai corrotto, per te quel lavoro deve essere precluso. Hai avuto la possibilità di agire secondo le regole e hai tradito la fiducia della collettività. Ora la tua azienda la consegni in mano all'autorità giudiziaria, con un commissario giudiziario, che la depura dalle incrostazioni delittuose e la mette in vendita.

Non è consigliabile, come ora avviene, permettere la predisposizione di un modello organizzativo idoneo a salvaguardare dalle sanzioni interdittive di carattere amministrativo, come oggi contemplato dal D.lgvo 231/2001 riguardante la responsabilità dei soggetti collettivi delle persone giuridiche. No, avevi la chance di entrare nel mercato in maniera paritaria con gli altri, senza "fregare" la concorrenza; ha invece alterato le regole del merito – perché di questo si tratta – e la tua azienda d'ora in poi la gestisce lo Stato, la consegna al commissario gestito dall'autorità giudiziaria e non è vero che necessariamente lo Stato le gestisce male, perché i curatori fallimentari o gli amministratori straordinari, dimostrano frequentemente che le aziende si recuperano.

Se vogliamo veramente combattere la corruzione e la assimiliamo davvero alla criminalità organizzata, questa è la strada. C'è, dobbiamo volerla.

Il problema è convincere la classe dirigente del Paese, ma anche noi stessi, la collettività, che dell'abuso di potere delegato ad altri e la gestione del potere che ci viene delegato, anche come privati cittadini, bisogna fare un uso sapiente, altrimenti non andremo da nessuna parte. Ecco perché queste misure alla fine non piacciono a nessuno.

2. Il secondo versante, non meno importante, è quello culturale. Dal 2009, come Associazione nazionale dei magistrati del Trentino-Alto Adige continuiamo ad andare nelle scuole, e il modulo che ogni anno proponiamo è quello di prevenzione dell'evasione fiscale e della corruzione. Devo dire che, sorprendentemente, viene richiesto ogni anno dalle scuole, per cui abbiamo incontrato migliaia di studenti.

Detto questo, non basta: se il fenomeno è effettivamente cancerogeno e radicato nella cultura, nella società e nell'economia, non basta solo il fenomeno culturale, ci vuole anche l'induzione della modifica della cultura, che può venire da una legge dotata di attendibilità e di efficacia concreta. Per questo mi permettevo di esemplificare l'eventualità di un promotore di giustizia con una nuova legge. Bisogna sperimentare e verificare nei casi concreti.

Passando alla parte sostanziale, adottiamo un modello più efficace di tutela del *whistleblower*, introduciamo anche l'anonimato. Non si inventa nulla di emergenziale, ci sono già questi strumenti, basta allargarli anche al settore della corruzione.

Passiamo alla questione relativa all'agente sotto copertura, che è cosa diversa dall'agente provocatore. L'agente sotto copertura è previsto per una serie innumerevole di reati nel nostro ordinamento, ovviamente non per il reato di corruzione.

Pensiamo anche al fondo per le vittime di corruzione e di coloro che hanno denunciato. C'è già il fondo di vittime antiusura. Alle persone offese per reati contro le cosiddette fasce deboli si paga l'assistenza legale, benissimo, allarghiamolo anche alle persone offese di questi reati, ad esempio al povero Manni, primo testimone di Mani Pulite, oggi fallito, colui che rivelò la tangente richiesta da Mario Chiesa. Questo è un esempio di come si possono aiutare testimoni.

Non si inventa nulla, se si vuole, perché già per altri reati, che evidentemente hanno una minore sensibilità politica, sono già stati introdotti. Ovviamente la corruzione spaventa chi dovrebbe estendere questi strumenti ai reati di corruzione.

Il versante organizzativo è importantissimo. Questa mattina, in maniera molto interessante, si sono elencati tutti gli strumenti, perlopiù di prevenzione, e si è detto che alla fine questi piani strategici di intervento sono troppo generici, non c'è l'analisi del contesto esterno. Ci sono alte percentuali di difetto di analisi del contesto esterno. Una buona fetta non lo analizza e nell'86% viene considerato lacunoso.

È importante l'apparato dello Stato che si mette in campo per dare concretezza a queste misure. Sempre nel parallelo, e prendendo anche dall'estero, c'è una Procura nazionale antimafia, ora estesa anche all'antiterrorismo, ma in altri Paesi, c'è una Procura nazionale anticorruzione. Da noi abbiamo una Procura nazionale antimafia; se la corruzione è un problema serio si può creare anche quella anticorruzione.

Esistono delle Direzioni distrettuali antimafia, anche a Trento, e questo vuol dire che alcuni magistrati si occupano esclusivamente, o quasi esclusivamente, di questo, hanno comunque diritto ad avere questa competenza esclusiva. Cosa che non c'è per la corruzione.

Così si capisce anche perché le grandi indagini di corruzione si fanno nei grandi centri e comunque sono a macchia di leopardo: in una procura come la mia, medio-piccola, se faccio indagini di questo tipo, dove si rischia anche la reputazione professionale, per chi tiene alla propria reputazione professionale, non posso "permettermi" che il processo si concluda con un'affermazione di assoluzione totale o della stragrande maggioranza degli imputati, perché è un processo di una certa risonanza e l'affidabilità dell'istituzione in cui tu lavori dipende anche dall'esito di quel processo e dal fatto che altra gente, confortata da dall'esito di quel processo, viene e ti rivela elementi per iniziare altre indagini.

Per fare processi di questo tipo, però, in una procura nella quale ti devi occupare di tutt'altro, devi assolvere ad una quantità spaventosa di altri adempimenti per cui, se devi preparare anche quel processo, se è molto complesso non hai più tempo, per almeno uno o due anni, di dedicarti ad altre indagini della stessa complessità nel settore della corruzione, perché devi dedicare una quantità di energie per la preparazione del

processo in corso, cui si aggiunge la valanga degli altri fascicoli ed adempimenti.

Lo stesso vale per la polizia giudiziaria, non dovremmo nemmeno cambiare l'acronimo: si chiama DIA, Direzione investigativa antimafia, potrebbe diventare anche Direzione investigativa anticorruzione: un settore specializzato della polizia giudiziaria che, in ogni distretto, si occupa solo di questi reati.

Adesso si basa sulla buona volontà e, devo essere sincero, mi sorprende di come le forze dell'ordine, nonostante dipendano dall'esecutivo, spontaneamente organizzino tuttora delle pattuglie anticorruzione, ma non c'è nessuna indicazione normativa che le obblighi. Anche questo è importante perché, con l'introduzione delle nuove norme, si crea anche cultura. Se io creo degli organismi centralizzati e degli organismi periferici della polizia giudiziaria che si dedichino esclusivamente a questi reati, facendoli specializzare, allora fornisco l'immagine di uno Stato che vuole credibilmente affrontare un fenomeno grave. Se non proietto questa immagine, combattere la corruzione diventa un'utopia, ma lo diventa perché vogliamo così e non perché lo sia davvero.

3. È sicuramente difficile, non voglio troppo divagare ma io credo che la corruzione affondi le radici in un fenomeno che possiamo considerare come una disaffezione, non so quanto atavica, per l'interesse pubblico, per la mancanza di fiducia che abbiamo nella società italiana.

Come magistrati proponiamo sempre l'intervento su corruzione ed evasione fiscale apparentemente diversi, ma che in realtà affondano tutti nello stesso brodo di coltura. Siamo abituati a pensare all'abuso che del potere delegato fanno i pubblici ufficiali, un potere che dovrebbe esercitare a beneficio di tutti. Però come cittadini ci dimentichiamo che in una democrazia ognuno di noi ha un potere delegato anche nei rapporti tra privati. Dovremmo tutti dedicarsi ad affrontare anche il problema della corruzione tra privati e dell'abuso di potere delegato che compiamo come privati cittadini.

In fondo l'evasore che beneficia del servizio pubblico, non si comporta diversamente dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio che ruba per sé. Entrambi stanno rubando risorse alla collettività, creando, entrambi, un'iniquità sociale che affonda nelle stesse radici.

Guardiamoci in faccia: sulla corruzione la maggior parte di noi può dire che è un problema di chi sta nei palazzi, di quei pochi imprenditori e manager che trattano con loro, ma in realtà quella è la cultura: la cultura di chi non ha grande fiducia nella persona altrui, di chi cerca di accaparrarsi per sé, perché la condivisione con il pubblico non è sentita come un valore. Questo è il grave problema.

È per questo che dico che occorre un coraggio che non c'è, in questo momento. L'ottimismo non costa niente, possiamo anche essere ottimisti, ma c'è il dovere del realismo. Ecco perché occorrerebbe una classe dirigente capace, con coraggio, di imporre tutta questa serie di misure che noi abbiamo cercato di elencare, insieme al coraggio di fare educazione civica.

Non bisogna arrivare al sovrano assoluto danese, ma anche la democrazia, se sapientemente utilizzata, non solo consente, ma io dico che pretende, se è vera democrazia, l'attuazione di questi sistemi, altrimenti è una falsa democrazia. L'iniquità sociale non è democrazia. L'importante è volerlo e, soprattutto, avere una classe dirigente che abbia il coraggio di introdurre questi strumenti.

«LE NUOVE GENERAZIONI, CHE PERCEPISCONO LA GRAVITÀ DEL PROBLEMA, SONO IL PUNTO DI PARTENZA PER UN RINNOVAMENTO»

Lorenzo Picotti

1. Io mi sento un penalista *hard*, nel senso della *hard law*, cioè credo che ci siano competenze diverse. C'è il piano della prevenzione, c'è il piano della repressione, c'è il piano della sensibilizzazione culturale. Ogni settore deve essere gestito bene, con regole chiare, con obiettivi chiari, con strumenti adeguati, e ho l'impressione che siamo di fronte a un fenomeno che ha una base di interessi forti.

Questo è il punto che va messo in evidenza per un'analisi corretta della risposta: ci sono degli interessi veramente molto forti, che si concentrano e che si collegano agli interessi politici, diventano parte del potere, hanno una rappresentanza politica nelle amministrazioni e anche negli organi rappresentativi in generale.

Il vero problema, secondo me, non è tanto di vedere alternative alla prevenzione o alla repressione, come la cultura.

La repressione deve essere fatta bene e deve esserci, perché come diceva il dottor Profiti – ma lo diceva già Beccaria – la pena deve essere certa, la minima delle possibili, proporzionata al delitto, ma soprattutto che instauri quella consequenzialità fra delitto e sanzione, che è l'unico vero deterrente.

Per quel che riguarda il penalista, cominciamo dal sistema penale. Quello che emerge di nuovo, in questi anni – che è stato in parte detto, ma che vorrei sottolineare in maniera più forte – è che la corruzione è diventata sistemica e abbiamo delle esperienze, già dall'epoca di Tangentopoli, in cui si era inventata la concussione sistemica, o la "concussione ambientale", come era chiamata, in cui nasceva la coazione a pagare dal meccanismo di un certo ufficio, di una certa procedura, di una certa modalità di distribuzione degli appalti o delle concessioni.

Adesso questo sistema non è più solo della concussione, come dimostrano le inchieste come Mafia Capitale si crea una formula “mafiosa”, questo è il parametro del 416-*bis*, di una forza di intimidazione che crea la condizione di assoggettamento ed omertà – questo è il carattere dell’associazione mafiosa secondo il 416-*bis* – che non nasce dalla forza della violenza fisica o necessariamente dalla minaccia di un male, ma nasce dalla forza della corruzione. La corruzione diventa strumento di un sistema che diventa molto forte perché ha dei fortissimi interessi che lo sorreggono e che sono perseguiti.

Ci vuole lo strumento *hard*, c’è poco da fare.

Come diceva anche il generale Maccani, lo strumento deve cominciare ad essere reso efficace dalla rottura del patto che c’è alla base di questa coalizione di interessi, ovvero la possibilità di scindere il patto fra corrotto e corruttore, che diventa non solo un timore di denuncia ma un patto vantaggioso.

A mio avviso le regole, più che essere formalmente rigorose, sono confuse, cioè sono moltiplicate.

Nel mio breve angolo di visuale di penalista sostanziale io vedo gli effetti perversi della stessa riforma Severino, dal punto di vista penale. Questo spacchettamento della concussione fra concussione per coazione, che poi già interviene quando c’è una minaccia, dall’induzione indebita di pagamento, in cui però coinvolgo anche quello che sarebbe stato un soggetto prima concusso ma che adesso invece, siccome è indotto e paga, ha un abuso, che però non è minaccia, perché magari gli propone un vantaggio, e quindi non è più una persona vittima, che potrebbe denunciare... creando l’induzione indebita adesso abbiamo un soggetto in più che ha interesse a tacere, e poi creiamo difficoltà di distinzione dalla corruzione, dell’induzione indebita, che moltiplica quella che era già distinzione fra concussione e corruzione.

Abbiamo non so quante fattispecie di corruzione, nel nostro ordinamento, che sono veramente solo un’anomalia italiana, che rendono difficilissimo perseguirle.

Non dico che basti il comandamento “non rubare”, dobbiamo certamente tipizzare meglio le condotte, però quando anche le direttive europee ci propongono una semplicissima realtà della corruzione, che è il pagamento di un’utilità, non solo in denaro, verso il vantaggio di una funzione o anche semplicemente l’esercizio della funzione, al di là che l’atto sia legittimo o illegittimo, che siano tanti, che siano antecedenti o susseguenti, è quello il reato che va colto; ma, soprattutto, occorre la semplificazione della norma.

Io sono abbastanza convinto di quello che è stato detto anche questa mattina, cioè che la moltiplicazione delle norme rende tutto sfumato. È molto facile che ci siano profili di violazione che non sono gravi, ma che vengono tutti equiparati.

2. A cominciare dal diritto penale, per quel che posso dire io, arrivando a una visione sistemica di questi fenomeni. Secondo me l’Unione europea ci insegna anche delle cose: c’è una dimensione sovranazionale della corruzione, perché si collega alla famosa triade “frode nelle sovvenzioni, corruzione e riciclaggio”, che sta tanto a cuore all’Unione europea.

Non a caso nel 2017 ha emanato una nuova direttiva per combattere questi reati tutti insieme, come reati contro gli interessi anche europei, e ha creato finalmente il Pubblico ministero europeo, che non deve indagare solo sulle frodi alle sovvenzioni, ma anche sulle corruzioni, sul riciclaggio, sulle organizzazioni criminali finalizzate a questi reati e sui reati inestricabilmente collegati alle condotte di questi reati.

Una visione complessiva che deve avere, a livello europeo, anche la Procura europea, proprio perché questo è un fenomeno sistemico, che va combattuto con norme chiare ed essenziali e, sono d’accordo, non tanto con la pena severissima, che magari non si applica o sfugge, ma con delle sanzioni che sono quelle adeguate alla realtà odierna.

In una società povera, l’unico bene che ha il delinquente è la libertà, quando non addirittura la vita, e gli si toglie quella. Oggi togliamo tutti gli attributi e le possibilità di azione, di movimento, di esercizio di funzioni pubbliche, utilizziamo la confisca, ad esempio: togliamo il profitto del reato, cioè adeguiamo lo strumentario sanzionatorio, ma semplifichiamo il sistema. Non abbandoniamo un diritto penale severo, che sia

veramente certo e che, per essere certo, sia semplificato. Su questo abbiamo gli strumenti processuali.

Credo che la prospettiva europea sia, in questo senso, uno stimolo formidabile: ci costringe ad adeguarci e a misurarci con degli *standard* e dei parametri, di legalità ma anche di effettività e di semplicità, per certi aspetti, del sistema, che dobbiamo assolutamente raggiungere, altrimenti anche su questo restiamo penalizzati.

Il discorso sulla cultura va fatto, ma non lo vedo di mia competenza specifica. È un riflesso che ci deve essere e che va curato in altri settori, ma ognuno deve fare il suo mestiere, non annacquare il penale con la cultura, o la repressione con la prevenzione. Sono funzioni diverse, che devono viaggiare bene, ognuna.

3. Io ho questa impressione: la cultura e la coscienza la creiamo con l'informazione, ma soprattutto con i fatti, cioè i fatti sono i migliori educatori delle persone. L'esperienza tangibile è quella che guida i comportamenti. È importante contestualizzare i valori, ma vedere che il corruttore viene punito, che non ha successo, oppure che il corrotto perde la sua posizione di potere, che non è più degno, perché viene interdetto dai pubblici uffici permanentemente – senza avere una seconda chance, perché ha già dimostrato qual è il suo approccio all'uso del potere – è estremamente importante.

Il Mose penso sia veramente un oggetto di riflessione e di informazione che, a mio avviso, non ha avuto quell'impatto che avrebbe dovuto avere. È una cartina di tornasole, lo specchio di una realtà, al Nord, nel Veneto operoso, nel Veneto di tradizione cattolico-democristiana, che condivide una serie di valori, in cui c'è stato un sistema corruttivo, che ha permeato tutti i livelli e tutti i partiti, tutte le professionalità: imprenditoriali, dell'amministrazione e della politica e, purtroppo, i controllori, il magistrato delle acque e il generale della Finanza che è stato trovato con le cassette di denaro nel giardino. Questi fatti sono nati, nel caso Mose, dagli accertamenti tributari. Non accertamenti fatti a caso, ma mirati.

Le persone quando hanno cominciato a collaborare? Quando sono state messe con le spalle al muro. L'intercettazione non va sbattuta in prima pagina, è un mezzo di raccolta di riscontri, che poi io porto davanti alla

persona che vado ad interrogare e a cui faccio capire che è “incastrato”, in modo tale che non possa sottrarsi. Occorre un’indagine costruita mettendo in campo tutti i meccanismi investigativi, per cui si ottiene anche la testimonianza, perché si è saputo intervenire a tutto campo, a tutti i livelli e si è scoperchiato un verminaio incredibile.

Questo processo così importante, però, a bilancio concluso secondo me ci lascia tutta una serie di domande aperte.

Innanzitutto i costi, che sono comunque lievitati e le barriere che ancora non funzionano e forse non funzioneranno mai, perché bisogna riparare quelle costruite. Alla fine poi il processo si è concluso con tanti patteggiamenti a basso prezzo.

La Procura sostiene che non sono stati svenduti, che bisognava comunque arrivare a un risultato, forse erano l’unica soluzione questi patteggiamenti di massa, ma la macchina della giustizia non è in grado di reggere la gestione di processi così importanti.

Il livello del riflesso sull’opinione pubblica, poi, a mio avviso è stato veramente molto modesto, nel Veneto. Non si è percepita la gravità. Il Veneto continua a ritenersi, rispetto alla Sicilia, un terreno privilegiato. Il Veneto sembra vivere in un mondo diverso da quello che queste inchieste hanno dimostrato.

Più che la cultura in senso generico, qui veramente conta l’informazione dei giornalisti: fate veramente giornalismo di inchiesta. C’è chi a Ostia ci ha rimesso anche un setto nasale, se non ricordo male, ma ognuno deve fare il proprio mestiere. Occorre cercare di capire i compiti che ciascuno può svolgere, nel modo più rigoroso possibile, allora, sì, c’è una sinergia.

L’informazione è fondamentale. Bisogna avere dei fatti che dimostrano che la corruzione fallisce, che porta a un vicolo cieco, che non è questa la strada con cui si sviluppa l’economia e si rafforza la politica, però bisogna dimostrarlo, più di tante parole contano i fatti.

4. Vorrei dare un segnale di ottimismo, perché il mese scorso, in aprile, un gruppo di studenti mi ha chiesto se ero disposto ad organizzare con loro tre incontri sulle ecomafie al Nord. Sono riusciti molto bene, sono venuti magistrati, giornalisti, l'ex direttore del Parco dei Nebrodi, che ha dato una testimonianza veramente impressionante.

Da questa richiesta, che è partita dagli studenti che vedo a lezione, con cui c'è un discorso anche sulla corruzione, ho percepito veramente che ci hanno dedicato tanto tempo e anche risorse. C'è un'esigenza vera, loro, spontanea, di conoscere e approfondire, di vedere, da studenti di giurisprudenza, gli aspetti giuridici insieme al fenomeno, cioè di mettere un'analisi a tutto campo, in cui il diritto penale sia visto come strumento, certo non sufficiente, spesso inadeguato e arretrato, che però è un punto di riferimento, perché comunque segnala l'illecito, segnala la sanzione, è suscettibile di un'applicazione forte, coattiva e, intorno a questo, si può costruire un discorso per il futuro.

Questo è un segnale importante, che ho vissuto proprio il mese scorso. Quando si arriva a raschiare il fondo di uno Stato che fatica, che arranca, di fronte a questi fenomeni, la nuova generazione, che percepisce la gravità del problema, secondo me è il punto di partenza per un rinnovamento.

«L'APPARATO PREVENTIVO E REPRESSIVO È AVANZATO, OCCORRE PUNTARE SU TRASPARENZA E CULTURA DELLA LEGALITÀ»

Ivano Maccani

1. Inizio da una considerazione: il prezzo della corruzione, lo paghiamo tutti, anche le generazioni future. Questo è un dato su cui è importante riflettere. Purtroppo quello della corruzione è un fenomeno esteso, sfuggente, insidioso, per molto tempo sottovalutato. Papa Francesco è arrivato a dire che la corruzione è più grave del peccato, mentre quest'ultimo può essere perdonato, quella non è nemmeno perdonabile. Peccatore sì, corrotto no!

L'O.N.U. calcola che ogni anno la corruzione sottrae 3.600 miliardi di dollari all'economia globale, 1.000 miliardi in tangenti e 2.600 miliardi in appropriazioni illecite, vale a dire il 5% del PIL globale.

Se ci basiamo sui dati di Transparency e parliamo di corruzione percepita, non ci troviamo certamente in un'ottima posizione, nella graduatoria in cui i Paesi più virtuosi sono in alto e quelli meno virtuosi sono in basso.

In effetti, secondo il "*Corruption Perception Index*" dell'organizzazione internazionale no-profit *Transparency International*, nel 2018 l'Italia si classifica al 53° posto nel mondo. Pur guadagnando diverse posizioni rispetto al 2014 nella lista che vede al vertice le nazioni più "sane", il nostro Paese, permane comunque agli ultimi posti tra quelli europei. Il trend positivo, iniziato nel 2012 con l'entrata in vigore della c.d. Legge anticorruzione, pur attestando un recupero della fiducia dei cittadini, presenta ancora notevoli margini di miglioramento.

La domanda che molti si pongono è: perché, nonostante il nostro attuale sistema di regole possa considerarsi estremamente avanzato e articolato, i dati sulla corruzione nel nostro Paese continuano ad essere così significativi se comparati ad altre democrazie occidentali? La successiva è: quali potrebbero essere i possibili rimedi.

2. Misurare l'entità dei fenomeni corruttivi è un compito non agevole in considerazione dell'affidabilità solo tendenziale degli indicatori utilizzabili per definire la quota sommersa del fenomeno. Se guardiamo alla corruzione effettiva, misurabile in maniera oggettiva solo tramite il numero di denunce presentate, di procedimenti penali pendenti o in corso nei vari gradi di giudizio e di condanne irrogate, nel nostro Paese gli stessi risultano essere abbastanza contenuti.

Secondo calcoli basati su dati emersi dalle inchieste giudiziarie, la corruzione, nel tempo, avrebbe fatto lievitare di oltre il 40% il costo delle grandi opere. Negli anni Novanta, successivamente al periodo di "tangentopoli", probabilmente anche per effetto delle inchieste giudiziarie che caratterizzarono quel periodo, si verificò infatti una drastica compressione dei costi per la realizzazione dei lavori pubblici¹.

Al di là delle cifre presunte e della c.d. corruzione percepita, proiettandoci su dati reali e concreti, in Italia, nel 2015, ben il 52% delle grandi opere, considerate infrastrutture strategiche, sono finite sotto inchiesta e il costo medio dell'alta velocità ammonta a 61 milioni di euro a km, a fronte di una media che si attesta su circa 10 milioni di euro a km in Francia, in Spagna e in Giappone.

La revisione progettuale della Torino-Lione, attuata alla luce di criteri oggettivi e trasparenti, ha consentito di ridurre da 57 a 14 i chilometri di gallerie, con conseguente riduzione dei costi dai previsti 4 miliardi ad 1 miliardo di euro.

Gli effetti della corruzione non sono solo l'aumento del costo dell'appalto e conseguentemente della spesa pubblica ma anche una minore erogazione di servizi e crescita delle imprese. Uno studio della Banca Mondiale, condotto su un ampio campione di Paesi, ha infatti evidenziato che le imprese costrette a fronteggiare una pubblica amministrazione corrotta crescono in media quasi il 25% in meno delle altre. In particolare, ad essere maggiormente colpite sono le piccole e medie imprese e quelle più "giovani".

¹ A titolo esemplificativo, il passante ferroviario a Milano, costato 100 miliardi di lire al Km negli anni precedenti al 1992, per effetto dell'inchiesta ha subito un importante ridimensionamento. Gli stessi lavori sono costati il 45% in meno.

Anche il processo tecnologico risulta compromesso, atteso che le aziende tendono ad essere più stimolate ad investire sulle tangenti che sull'innovazione.

Proseguendo nell'elencazione dei costi indiretti del malaffare, possiamo citare anche l'alterazione della libera concorrenza, la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano la logica collusiva, i ritardi nella definizione di pratiche amministrative, il cattivo funzionamento della pubblica amministrazione nonché l'inutilità e pericolosità di alcune opere pubbliche. Esiste, infatti, una commistione che mina non solo l'economia del nostro Paese ma anche la nostra incolumità. Da recenti indagini emerge che i direttori dei lavori collusi autorizzavano costruzioni non a norma in cambio di commesse. Non dobbiamo pertanto stupirci se crollano i cavalcavia delle nostre autostrade.

A dimostrazione che la corruzione è anche pericolosa, anzi: di corruzione si può morire, chi non ricorda l'episodio del viadotto crollato a Foscano il 18 aprile 2017, la cui inutilità² ha fortunatamente evitato il sacrificio di vite umane. Ma non né andata sempre così, purtroppo: due le vittime sull'A14 il 10 marzo 2017, un morto ad Annone in Brianza, sulla Milano-Lecco, il 28 ottobre 2016. Stabilire una relazione diretta causa-effetto tra la corruzione e le modalità di edificazione appare comunque al momento improprio e prematuro.

3. Posizionando i riflettori sulla prevenzione, viene subito alla mente il piano di razionalizzazione degli acquisti, nel tempo implementato da diverse disposizioni normative. I prezzi di riferimento, progressivamente estesi a tutti i beni e servizi pubblici, consentono infatti di poter disporre di indicatori utili per la rilevazione di scostamenti nei prezzi dello stesso prodotto, che permettono di mettere in luce potenziali criticità/patologie.³

² Al chilometro 61,3 della statale 231 che collega Asti a Cuneo passano, secondo uno studio, "circa 300 veicoli equivalenti per direzione nell'ora di punta", vale a dire 5 veicoli al minuto, uno ogni 12 secondi nel momento di traffico più intenso (fonte L'Espresso)

³ I risparmi sono evidenti, in media circa il 20% in meno: sino al 60% di sconto sulle stampanti, il 42% sui cellulari, il 13% sulla benzina. Le maggiori differenze di spesa tra centri di spesa sono emerse nel settore sanitario

La drastica riduzione da 35.000 a 33 delle stazioni appaltanti o centrali d'acquisto della pubblica amministrazione, il controllo dei flussi finanziari in forza del quale tutti i pagamenti nell'ambito dei contratti di appalto pubblico devono essere effettuati tramite un unico conto corrente dedicato (L. n. 136/2010), l'efficiente gestione informatica dei dati nella disponibilità della P.A. ed il ricorso a sistemi di monitoraggio delle situazioni anomale, rappresentano ulteriori strumenti preventivi utili per individuare aree di inefficienza e/o potenziale corruzione.

Un provvedimento rilevante che possiamo definire spartiacque, che ha indubbiamente rafforzato e dato ampio spazio al tema della prevenzione, può senz'altro essere individuato nella c.d. legge Severino n. 190/2012. Con la stessa, successivamente rafforzata dai d.lgs. n. 33/2013, n. 39/2013 e dal d.p.r. n. 62/2013, il nostro Paese si è infatti finalmente dotato di una normativa organica per la trasparenza e la prevenzione della corruzione. Intervenendo a monte tramite l'organizzazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, introducendo i codici di comportamento, disciplinando le incompatibilità, i conflitti di interesse, prevedendo la rotazione periodica dei pubblici dipendenti, tutelando il c.d. *whistleblower*, si è cercato di passare ai fatti, rendendo più efficaci gli strumenti di prevenzione.

La natura pattizia della corruzione richiede un importante sforzo anche da parte degli imprenditori che debbono essere gestori non solo di budget ma anche di valori. Se il soggetto pubblico e quello privato applicano le previste regole di prevenzione, l'incontro delle volontà criminali verrà indubbiamente ostacolato se non addirittura impedito.

In tale contesto, sempre in termini di prevenzione, assume particolare rilievo il d.lgs. n. 231/2001 che, disciplinando il corretto svolgersi dell'agire d'impresa ed il sistema dei controlli interni, prevedendo una corretta distribuzione dei poteri e deleghe, può e deve incidere profondamente sul disegno di una *governance* aziendale.

Continuando a ripercorrere le principali tappe sul cammino della prevenzione, ulteriori importanti passi in avanti si sono compiuti la reintroduzione del falso in bilancio (spesso strumentale per l'attuazione di condotte corruttive), con la previsione a carico dei condannati per i reati di corruzione, concussione e peculato, anche la condanna al pagamento di una somma pari a quanto indebitamente il pubblico ufficiale o

l'incaricato di pubblico servizio abbiano ricevuto, attribuendo un ruolo di alta vigilanza al presidente dell'ANAC, subordinando l'accesso all'istituto del patteggiamento alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato, introducendo la fattispecie dell'auto riciclaggio nonché con il codice degli appalti che recepisce direttive comunitarie improntate ad una nuova politica nello specifico settore, ecc.

Poiché la prevenzione non sempre raggiunge il suo scopo, è necessaria anche la repressione, che da un lato assicura una riparazione sociale o persegue il risarcimento di un danno, dall'altro è anch'essa un deterrente alla commissione di altri illeciti, in quanto funge da prevenzione generale.

Non è comunque un compito delle indagini giudiziarie correggere i costumi, moralizzare la società e migliorare l'etica collettiva. Anche la repressione penale più efficiente non può e non deve essere la sola via per contrastare il malaffare.

Le indagini giudiziarie consentono peraltro di smascherare solo una parte limitata della corruzione "penale", non potendo incidere su comportamenti e deviazioni non penalmente rilevanti, comunque collegati a violazioni di regole etiche o alla c.d. *maladministration* che di fatto rappresentano terreno fertile, l'*humus* per la proliferazione dei reati e dei sistemi criminali. "Il contrasto della corruzione, affidato ai soli giudici, alla lunga rischia peraltro di produrre una inevitabile stanchezza nell'opinione pubblica che si può trasformare in un distaccato disinteresse. È quanto è accaduto nella fase finale di mani pulite"⁴.

Per contrastare la corruzione, per ricostruire la fiducia nei cittadini, nelle imprese e far fronte alla perdita di credibilità del nostro Paese a livello internazionale, per far crescere l'economia onesta, non bastano la prevenzione e la repressione, occorrono infatti un cambiamento organizzativo ed una crescita culturale che rappresentano la vera sfida di questi anni.

⁴ R. Cantone, F. Caringella, La lotta alla corruzione affidata solo alle procure è destinata al fallimento, in *la Repubblica*, 2 aprile 2017.

L'illegalità economica e la corruzione sono, infatti, due piaghe che vanno e devono essere combattute non solo con i piani anticorruzione, il codice appalti, i poteri di polizia tradizionali o l'aggressione ai patrimoni illeciti, ma anche e soprattutto semplificando ulteriormente le procedure, riducendo i centri decisionali, investendo in valori, in cultura della legalità.

Praticare e tramandare alle generazioni future la cultura della corresponsabilità significa perseguire l'idea che nessuno può sentirsi esentato dal contribuire a migliorare il destino comune. Per scardinare la cultura della corruzione dobbiamo necessariamente investire di più in cultura della formazione, quale investimento ad alta resa per il futuro del nostro Paese.

4. Solo da poco, nel nostro Paese, si comincia a parlare di *whistleblowing*, di rotazione degli incarichi, di modalità che permettono a chi sa e vuole collaborare, di attivarsi senza rischio di mobbing o ritorsioni. Queste modalità, questa cultura deve diffondersi in tutti i contesti pubblici e privati, soprattutto in quelli più sensibili, come il settore sanitario, che incidono sulla vita di milioni di cittadini.

La figura, del *whistleblower*, entrata per la prima volta formalmente nell'ordinamento italiano con la c.d. legge Severino del 2012, nasce dall'esperienza statunitense che sin dal 1989 introdusse una prima normativa sulla protezione delle c.d. fonti informative o *whistleblowers*, limitatamente ai dipendenti delle Agenzie Federali, con un annesso sistema sanzionatorio contro possibili comportamenti o minacce di ritorsione.

Nel 2002, è stato emanato il *Sarbanes-Oxley Act* ("SOX"), che ha introdotto l'obbligo per le società quotate nei mercati regolamentati statunitensi di dotarsi di strutture interne di controllo e di linee dedicate alla denuncia di irregolarità nella forma del «*Confidential anonymous employee reporting*» ed in particolare la SEC. 806 "*protection for employees of publicly traded companies who provide evidence of fraud*".

Nel 2011, infine, è stato promulgato il *Protection Act* («*Dodd-Frank Act*»), che prevede ulteriori tutele per i soggetti che denunciano una violazione della normativa in materia di strumenti finanziari, fornendo alla SEC (*Security and Exchange Commission*) "*original information*".

Concentrandoci sul nostro Paese possiamo innanzitutto affermare che tanti scandali non sarebbero durati così a lungo se in tanti non avessero taciuto nonostante vedessero, sapessero, udissero o quanto meno intuissero.

Secondo un'indagine condotta da Confindustria su un campione significativo di aziende dislocate in 8 Regioni, l'87% tra quelle che hanno adottato un modello organizzativo, risulta aver disciplinato l'istituto del *whistleblower*. Di queste, solamente la metà ha previsto una casella di posta elettronica per le segnalazioni, mentre il 28% ne prevede l'invio alla mail dell'organismo di vigilanza.

Per rendere efficace l'istituto del *whistleblowing*, è necessario dotarsi di piattaforme *web based* idonee a raccogliere e gestire informazioni, chiaramente in linea con i vincoli previsti in tema di tutela dei dati personali.

La pubblica amministrazione, gli enti pubblici e privati, le imprese devono inoltre impegnarsi nel diffondere la cultura della legalità anche dando concretezza alle specifiche norme che tutelano la riservatezza di chi segnala illeciti, contro eventuali misure ritorsive e discriminatorie prevedendo, inoltre, specifiche sanzioni in capo agli autori di eventuali segnalazioni calunniose.

Un ulteriore passaggio fondamentale della politica di prevenzione del malaffare è la trasparenza.

Il vero nemico della corruzione è la pubblicità. Quanto più si rendono pubblici gli atti dei contratti, delle erogazioni pubbliche, nonché di tutte le attività in qualche modo sensibili, tanto maggiore è il controllo e tanto minore è il rischio di corruzione, perché la corruzione è un reato che si commette all'oscuro, di nascosto; c'è bisogno di una trasparenza di qualità e non di quantità. Finalmente abbiamo l'accesso civico che consente ai cittadini di conoscere gli atti delle nostre Amministrazioni. Questa è la vera trasparenza.

Non possiamo omettere un cenno al tema dell'integrità dei pubblici funzionari. Nel nostro Paese non si ha avuto alcun ritegno a mantenere nei propri posti, nella Pubblica Amministrazione o in Società Controllate, soggetti condannati, anche con sentenze passate in giudicato per fatti corruttivi: se un soggetto condannato non solo non viene espulso ma fa

carriera è evidente che il segnale che mandiamo agli altri funzionari, a tutti i dipendenti onesti, che sono la maggioranza, è che tutto sommato l'onestà non paga. Sotto questo profilo, una scelta di grande civiltà è rappresentata dal d.lgs. 39/2013 che contiene una serie di indicazioni fondamentali, in materia di inconferibilità e incompatibilità in presenza di sentenza di condanna.

Credo fortemente nella centralità del cambiamento culturale come snodo per la lotta alla corruzione. Questo significa che alla prevenzione e alla repressione è necessario affiancare un forte impulso di educazione e promozione della legalità. Serve una battaglia culturale.

Partendo dal presupposto che i cittadini possono e devono essere gli alleati più preziosi per combattere e vincere i fenomeni corruttivi, bisogna essere contagiosi nella diffusione di agguerriti ed efficaci anticorpi culturali idonei a combattere il virus del malaffare. C'è una fame da diffondere, è quella della cultura della legalità. Se ognuno di noi fa' qualcosa, amava dire Don Puglisi, allora si può fare molto. Si tratta, semplicemente, di richiamare ogni giorno ciascuno di noi alle proprie responsabilità.

«V'È SCARSISSIMA CONSAPEVOLEZZA DEI DANNI DELLA CORRUZIONE, LA QUALE ROMPE IL RAPPORTO DI FIDUCIA TRA CITTADINI E ISTITUZIONI»

Nicoletta Parisi

1. Quando si trattava di accompagnare il processo legislativo che ha portato all'adozione della legge n. 179, ANAC ha fatto un accompagnamento di tipo informale e io ho posto un quesito formale all'Accademia della Crusca, chiedendo come poteva essere tradotta in italiano l'espressione inglese *whistleblowing*.

L'Accademia ha risposto, in maniera altrettanto formale, dicendo che non c'era una traduzione, che l'unica espressione perseguita fino a quel momento era un'espressione che – lo confesso – a me non piace, che era quella di “vedetta civica”, ancorché sia elaborata da Transparency International, al quale io appartengo come socia. “Vedetta civica” ha una propensione alla stabilità, alla fissità: io sono in cima a un albero e guardo. Invece secondo me il *whistleblower* è essenzialmente dinamico.

2. Vorrei allargare il discorso cogliendo due delle suggestioni che sono venuti dai nostri interlocutori a questo tavolo. Mi è piaciuto molto il discorso sulla semplicità delle norme e sulla razionalità dell'assetto normativo.

Mi chiedo se nessuno di noi si sia mai interrogato sul fatto che abbiamo due pesi e due misure per il mondo del pubblico e per il mondo del privato, laddove noi abbiamo una corruzione privata, cioè quella che interviene fra due parti private e non con l'interposizione della pubblica amministrazione, in cui abbiamo una norma del codice civile che si occupa di questo, non una norma del codice penale.

È una norma del codice civile che ha una deterrenza pressoché nulla, poiché la persona che è giudicata responsabile di corruzione privata va incontro ad una reclusione da uno a tre anni, quando noi continuiamo ad innalzare il livello delle pene quando invece è coinvolto il settore del-

la pubblica amministrazione. Com'è credibile una pena di questo genere? Come può essere un deterrente?

E come può essere, dal punto di vista concettuale, che si trattino in modi così diverse situazioni che sono analoghe, rispetto a quanto si chiede al mondo della pubblica amministrazione, salvo pene altissime, che portano persino a termini di prescrizione di 21 anni, nel massimo caso, quando il pubblico è normalmente corrotto dal privato.

Come si fa ad accettare, sul piano culturale e concettuale, due registri di integrità, uno fatto per il privato e uno fatto per il privato quando tratta con il pubblico? È logico che così non si va facilmente avanti.

È molto utile poi anche la suggestione del riferimento al diritto europeo perché, laddove noi abbiamo parlato di *whistleblowing*, sia a questo tavolo sia questa mattina, avremmo un altro aiuto dal diritto europeo, che è la proposta di direttiva pubblicata il 22 aprile scorso che, se supererà il processo decisionale di codecisione, quindi Parlamento e Consiglio – e se manterrà gli stessi contenuti di adesso, che sono molto buoni – determinerà uno statuto di protezione del *whistleblower* a livello di mercato interno europeo e di spazio di libertà di sicurezza e giustizia.

Ciò che mi fa piacere dire, in questa sede, è che il contenuto di questa proposta di direttiva è in linea con la nostra legge, quindi una volta tanto, così come forse per il riciclaggio, l'Italia è arrivata a buone soluzioni giuridiche, accettate dall'Unione europea, così come è successo per l'appunto per le direttive di riciclaggio che si sono succedute.

Dopodiché, se noi applichiamo quello standard di integrità pubblico e privato analogo, arriviamo forse a capire, visto che adesso non lo si applica, cos'è successo nei campi rom.

Lei ha preso un esempio, piccolo, che però si inserisce in un filone, che latamente fa capo al "mondo di mezzo". Non posso chiamarla "mafia capitale", perché la sentenza del tribunale ha detto che non c'era la componente della mafia. "Mondo di mezzo" è l'altro nome con cui viene normalmente chiamato questo fenomeno che si è sviluppato fra Roma e la Sicilia.

Purtroppo quello che da noi è mancato molto, che adesso il codice del terzo settore, il codice dei contratti pubblici, sta cercando in qualche modo di tamponare, è il controllo, la vicinanza, la regolazione dell'attività del terzo settore, che sono attività di impresa, e nel terzo settore si è infiltrata la criminalità organizzata.

Da qui abbiamo quegli effetti devastanti che lei ci dice, perché abbiamo pensato, col vecchio codice, che il mondo del terzo settore fosse di assistenzialismo e di volontariato, quindi sottratto a tutto il controllo dovuto per i contratti pubblici, ancorché nel terzo settore, come tutti noi sappiamo, si investano quantità di denaro pubblico incredibili. Adesso, invece, vi è un presidio che forse potrebbe scongiurare il riprodursi di quelle situazioni che lei ci dice.

3. Ragionavo sulla falsariga di queste considerazioni, così devastanti, fatte da dall'assessore Pierobon, perché effettivamente la conclusione del suo discorso è di grande tristezza. Tornando al discorso culturale di questa mattina, ragionavo su come incentivare le persone che non sono arrivate a quei livelli dirigenziali, per cui tutto è vischioso, ma che, stando nei ranghi bassi del privato e della pubblica amministrazione, sono orgogliosi di lavorare in un ente, pubblico o privato che sia, degno di questo nome, integro. Mi stavo dicendo che una legge che protegga la persona deve essere una legge incentivante, per poter avere qualche possibilità di successo, di fronte ad un ambiente così vischioso.

Mi chiedevo se la nostra legge ha degli incentivi. Con il Presidente Cantone, in una audizione informale presso la Commissioni affari costituzionali del Senato, abbiamo provato a far passare l'idea, peraltro sostenuta anche da uno schieramento politico, di introdurre il fondo di ristoro per le persone che, segnalando, andassero incontro a danni, diretti o indiretti, di ogni tipo. Sappiamo che le parcelle di psicologi, psichiatri e avvocati penalisti, non sono certo fra le più economiche, eppure questa norma non è stata voluta da un'altra parte dello schieramento politico, che ha considerato che il *whistleblower*, il segnalante, come dice la nostra legge oggi, in realtà non merita una tutela di questo genere.

Pensiamo al primo segnalante in assoluto del nostro ordinamento, che io ho rintracciato, secondo me, nel caso Omega: Stefania Ariosto. Il Tribunale di Milano con ordinanza cautelare le ha dato lo statuto di protezione e la Cassazione, con la sentenza n. 2004, ha riconosciuto e accertato che bene aveva fatto a darle lo statuto di protezione.

Pensiamo alla legge sulla protezione dei testimoni di giustizia, la n. 6 del 2018, e chiediamoci se questa legge è incentivante. Io ho provato a calare un *whistleblower* classico dentro questa legge e i presupposti sono così rigidi che difficilmente questa legge può essere protettiva, per colmare quel gap di cui ci diceva il procuratore Profiti, quel gap tremendo, per cui si sa che alla fine della fase investigativa, nel processo penale, la riservatezza dell'identità non può tenere, a meno che non si ricorra alla protezione del testimone di giustizia.

Insomma, il *whistleblower* in questo momento è uno strumento incompiuto, però vorrei aggiungere una cosa: c'è stato un salto di qualità, rispetto alla situazione precedente. Il disobbediente, Andrea Franzoso, lavorava in un'impresa controllata. "Lavorava", perché si è licenziato, non potendo più vivere in quell'ambiente di lavoro. Lavorava in un'impresa controllata dalla Regione Lombardia e adesso le imprese controllate sono soggette all'articolo 1 della legge n. 179 del 2017. Avrebbe avuto un trattamento diverso, da parte del Tribunale di Milano, sezione lavoro, perché quel tribunale ha escluso l'applicabilità della legge Severino, in quanto l'impresa era privata, ancorché controllata.

È poi cambiata un'altra cosa, e qui cerco di tirare acqua al mulino della reputazione di ANAC: questa legge sposta le competenze che erano affidate al Dipartimento per la funzione pubblica, che, come loro sanno, è un organo della Presidenza del Consiglio. Le ha spostate dalla Presidenza del Consiglio ad ANAC, perché ANAC è un'autorità indipendente, quindi neutra, rispetto a tutti gli interessi in gioco. L'accertamento fatto da ANAC, se arriva a ricostruire la discriminazione, comporta che noi siamo obbligati a erogare una sanzione da 10.000 a 50.000 euro, in relazione alla grandezza dell'ente coinvolto nel procedimento di discriminazione.

Sono sanzioni che hanno una grandissima deterrenza e vi racconterò il primo caso che noi abbiamo dovuto amministrare, il 1° febbraio di quest'anno.

La legge è entrata in vigore il 29 dicembre 2017, noi abbiamo riorganizzato la nostra autorità per poter adempiere alla legge, creando un ufficio apposito, con un dirigente che fosse competente ad istruire procedimenti di segnalazione e di discriminazioni conseguenti a segnalazioni di *whistleblower*. Il procedimento per erogare una sanzione di tal fatta è un procedimento serio, che richiede un contraddittorio. Non si può applicare una sanzione punitiva da parte di un organo amministrativo che si improvvisa.

Abbiamo ricevuto una segnalazione il 31 gennaio, la legge era pienamente in vigore, da parte di una signora che lavora in un Comune di cui non dico il nome, anche se la pratica è completamente pubblica, sul nostro sito. Questo signora ci segnalava che, avendo lei denunciato alla Procura della Repubblica il proprio dirigente dell'Ufficio appalti di una stazione appaltante lombarda ed essendo iniziato il procedimento penale, arrivato all'esercizio dell'azione penale era anche stata chiamata a testimoniare. Quindi non aveva più potuto mantenere la riservatezza, che invece aveva mantenuto dentro all'ente. Ebbene, l'ente di appartenenza ha pensato bene di spostarla, dall'ufficio in cui era, l'Ufficio appalti, all'ufficio in cui aveva spostato in precedenza quel dirigente, per stabilizzare la situazione, l'Ufficio affari culturali, cosicché quella signora, *whistleblower* e testimone del procedimento, si è trovata improvvisamente, a novembre scorso, ad essere diretta dal dirigente che aveva segnalato ad ANAC e denunciato.

Dopo due mesi di vessazioni ha scritto una segnalazione ad ANAC e noi il 2 febbraio abbiamo scritto, a firma del Presidente, una lettera al responsabile prevenzione della corruzione di questa stazione appaltante. Era un venerdì sera, sabato e domenica non si lavora, il martedì mattina, 6 febbraio, è stato affisso all'albo del Comune il provvedimento sindacale con il dirigente, veniva spostato a tutela del *whistleblower*; espresso così, nella motivazione. Siamo dovuti arrivare ad una legge con la sanzione, da 10.000 a 50.000 euro, perché in quattro giorni una stazione appaltante cambiasse completamente registro nel trattamento della persona che era vessata da tre anni.

Non è allegro il messaggio, perché subliminalmente dice questo: "Se non c'è la sanzione, nessuno di noi ubbidisce". Questa legge, però, forse è incentivante, forse ha dato un segnale agli altri potenziali o esistenti

whistleblower, che forse l'assetto istituzionale attuale è più solido, ti dà qualche garanzia di soffrire, sì, perché sei *whistleblower*, ma non morire.

4. Con il generale Ivano Maccani si diceva che in realtà il problema di fondo è quello della scarsissima consapevolezza dei danni della corruzione. Quando si vede un omicidio, quando si vede un delitto di mafia, si vede il morto sulle strade, invece nessuno insegna ai nostri figli che la corruzione fa danni gravissimi alla loro crescita, personale e professionale, in partenza. Si pensa sempre che sia una questione che riguarda altri e che non riguarda l'intero tessuto sociale.

Quando penso a quanti giovani non hanno più fiducia nelle istituzioni, perché "tanto i concorsi sono truccati", ecco, la corruzione è proprio la leva che rompe il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni e, quindi, mina la democrazia alla radice.

Questo è un danno gravissimo, al di là del danno economico alla concorrenza, alla stazione appaltante singola e al Comune che appalta male. Il problema è proprio nel danno radicale che si fa al tessuto sociale di una comunità.

NOTE SU AUTORI E CURATORI

Gian Antonio BENACCHIO	Professore ordinario di Diritto privato comparato nell'Università degli Studi di Trento
Paolo BERTACCINI	Fondatore di Territoria consulting, membro del Comitato promotore del Premio Giorgio Ambrosoli, collaboratore di Transparency International Italia
Maria Agostina CABIDDU	Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico al Politecnico di Milano
Virginio CARNEVALI	Presidente di Transparency International Italia
Paolo CARTA	Professore ordinario di Storia del pensiero politico nell'Università degli Studi di Trento
Emilio CASALINI	Giornalista, conduttore radiofonico, scrittore
Marco CECCHINI	Responsabile della Prevenzione della Corruzione di Finlombarda S.p.A.
Giovanni COLOMBO	Responsabile di settore presso Transparency International Italia
Michele COZZIO	Professore a contratto nell'Università degli Studi di Trento
Davide DEL MONTE	Direttore esecutivo di Transparency International Italia
Andrea DI NICOLA	Professore associato di Criminologia nell'Università degli Studi di Trento
Giovanni LOMBARDO	Ricercatore nell'Università degli Studi di Genova
Ivano MACCANI	Generale, Comando Regionale Trentino Alto Adige della Guardia di Finanza
Agnese MORELLI	Responsabile della Prevenzione della Corruzione dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari della Provincia Autonoma di Trento
Giuseppe NESI	Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Trento, già Preside della Facoltà di Giurisprudenza
Michele NICOLETTI	Professore ordinario di Filosofia politica nell'Università degli Studi di Trento, già Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
Nicoletta PARISI	Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Catania, componente del Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
Lorenzo PICOTTI	Professore ordinario di Diritto penale nell'Università degli Studi di Verona
Alberto PIEROBON	Esperto nella gestione di servizi pubblici, Assessore dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Sicilia

Pasquale PROFITI	Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trento
Chiara PUTATURO	Responsabile di settore presso Oxfam International, già <i>project officer</i> presso Transparency International Italia
Lorenzo SEGATO	Responsabile del settore ricerca presso Research Action (REACT)
Luca ZENI	Componente del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, già Assessore alla salute, politiche sociali e sport

AZIONI COLLETTIVE, STRUMENTI DI INTEGRITÀ E TRASPARENZA PER IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE NEL SETTORE PUBBLICO E PRIVATO

Il volume raccoglie gli atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento il 18 maggio 2018, promosso in collaborazione con Transparency International Italia e con l'Azienda per i Servizi Sanitari della Provincia Autonoma di Trento. Dalle relazioni traspare la vivacità del confronto sui temi del contrasto alla corruzione, partecipato da accademici, magistrati, funzionari, imprenditori, innovatori, esponenti della società civile, ciascuno portatore di differenti punti di vista, critiche e proposte. Non mancano i suggerimenti per il miglioramento di regole, prassi e strumenti: dai risultati della ricerca "Curiamo la corruzione", che gettano le basi per una nuova generazione di Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione, meno formali, più inclusivi, modulabili secondo le capacità degli enti (non secondo la logica one size fits all), agli strumenti fondati sul coinvolgimento della società civile (Patti di integrità) e delle imprese (Business Integrity Kit), alle soluzioni di frontiera che applicano logiche e metodi per la quantificazione economica degli impatti generati dall'applicazione dei sistemi anticorruzione.

Contributi e interventi di

Gian Antonio Benacchio, Paolo Bertaccini, Maria Agostina Cabiddu, Virginio Carnevali
Paolo Carta, Emilio Casalini, Marco Cecchini, Giovanni Colombo, Michele Cozzio
Davide Del Monte, Andrea Di Nicola, Giovanni Lombardo, Ivano Maccani, Agnese Morelli
Giuseppe Nesi, Michele Nicoletti, Nicoletta Parisi, Lorenzo Picotti, Alberto Pierobon
Pasquale Profiti, Chiara Putaturo, Lorenzo Segato, Luca Zeni



9 788884 438669