

**Fondazione Centro Nazione di Prevenzione e Difesa Sociale
Fondazione centro Internazionale su Diritto, Società e Economia**

Convegno

**RICICLAGGIO E CORRUZIONE:
PREVENZIONE E CONTROLLO TRA FONTI INTERNE E INTERNAZIONALI**

PUBBLICO E PRIVATO NELLE STRATEGIE DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Intervento del Presidente della Corte dei conti su:

LE MISURE AMMINISTRATIVE NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

- Luigi Giampaolino -

Courmayeur, 28 - 29 settembre 2012

1.

Nella nostra tradizione ordinamentale, il contrasto alla corruzione e a tutte le altre forme di patologia della Pubblica Amministrazione che non sono comprese tecnicamente sotto questo termine, sono state sempre affrontate, fin o a qualche anno fa, in chiave esclusivamente penale.

Ne fu un esempio paradigmatico, alla fine degli anni ottanta, la riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione, refluuta, poi, nella legge 26 aprile 1990, n.86, con la quale, in presenza di un maggiore evidenziarsi di questi reati, specie in sede giudiziaria, si procedette ad una introduzione di norme in cui il fenomeno era affrontato in chiave soltanto penalistica.

Si rilevò, infatti, allora, una sostanziale assenza del mondo amministrativo – ed anche del mondo scientifico del diritto amministrativo – nella riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione.

Non si rinvennero, invero, studi o scritti o comunque approfonditi interventi di cultori di diritto amministrativo in questa problematica dei reati contro la Pubblica

Amministrazione che pur presentava, per la sua intima natura, tanti aspetti o argomenti di competenza propria, si vorrebbe dire, del diritto amministrativo o, comunque, attinente allo studio dell'organizzazione e dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Eppure, il fiorire, nella fine degli anni '70 – 80, degli studi penalistici (mi piace ricordare specialmente quelli del qui presente Ministro Severino) in tema di reati contro la Pubblica Amministrazione proficuamente si era avvalso della fresca dottrina di diritto amministrativo di poco precedente e nuovi valori erano stati posti a fondamento degli antichi reati, specie di quelli che, come si è detto, più si compenetrano con la funzione amministrativa (l'abuso, l'interesse privato, l'omissione).

Talune clausole generali, di rango costituzionale - l'imparzialità, il buon andamento, la legalità - vitalizzate, per di più, dalla ricezione, operata proprio dalla dottrina amministrativa, di esigenze molto avvertite anche nel campo sociale - erano state adoperate, attraverso l'apporto di questa dottrina, come una nuova linfa da immettere nelle consuete fattispecie penalistiche, chiamando così queste a nuova vita e proprio ai fini di un più retto, funzionale e più moderno modo essere della Pubblica Amministrazione.

Si pensi, ad esempio, all'imparzialità nella interpretazione datane da una dottrina avanzata quale fu quella dell'Allegretti (L'imparzialità amministrativa, Padova, 1965) nella quale l'asettica imparzialità si riempiva di contenuto sociale.

Si pensi al principio di legalità, del quale, seppur vero che, da un lato, fu posto in evidenza l'aspetto della sua crisi (e, con la sua crisi, la crisi stessa dell'ordinamento e dello "Stato di diritto"), dall'altro, è anche vero che ne fu evidenziato l'intimo e più ampio significato ed, in particolare, la grande valenza, proprio con riguardo al giudice penale e ai reati contro la Pubblica Amministrazione.

Si pensi, infine, al principio del buon andamento o della buona amministrazione ed alla portata - anche giuridica- che per esso è stato configurata nel nostro ordinamento dalle più moderne ed autorevoli dottrine di diritto amministrativo.

Ed è evidente, a seguito di una tale ottica, quale avrebbe dovuto, già allora, essere, nei reati contro la Pubblica Amministrazione, la considerazione che dell'azione amministrativa sarebbe stato necessario, già allora, aver presente.

Orbene, non si può dire che tutto questo fervore di idee e di proposte, che le esigenze che le avevano determinate e delle quali erano stati espressioni, che i problemi che con esso si era inteso affrontare e risolvere, fossero stati tenuti presenti in maniera

rilevante nel dibattito che - specie nelle sedi istituzionali - precedette ed accompagnò la riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione.

In sintesi, per il mondo del diritto amministrativo, nei confronti della riforma dei reati contro la P.A., c'è da lamentare un suo mancato coinvolgimento, nel senso che per l'approccio a taluni reati, per l'approfondimento di essi, per la configurazione della loro più intima struttura, ci si sarebbe dovuti rifare, specie nel passato, più direttamente e pienamente, all'esperienza del diritto amministrativo, agli approfondimenti che, nel settore, si erano operati, agli insegnamenti che, con riguardo ad essi, erano stati avanzati.

E' da riaffermare, comunque, che un apporto del diritto penale in genere, e delle norme sulla riforma dei reati contro la P.A. in particolare, in tema di riforma della P.A., è soltanto indiretto e succedaneo.

Va riaffermata, cioè, l'autonomia e la priorità, ai fini di una riforma della P.A. di un intervento in sede amministrativa, alla stregua delle regole e delle misure di diritto amministrative, dovendosi lasciare al diritto penale soltanto l'ufficio della repressione delle devianze più gravi.

Un ausilio del mondo e del diritto penale si appalesa, tuttavia, indispensabile e proficuo. Esso, oltre a sanzionare procedure, meccanismi e valori che, però, nel campo del diritto amministrativo devono trovare la loro prima tutela e la loro realizzazione, può adempiere altresì allo scopo di evidenziare valori e comportamenti ai quali l'operatore pratico deve attenersi ed ai quali la dottrina amministrativa è bene che presti attenzione.

Ed invero, con le sue regole, anche tecniche e rigorose, il diritto penale, più che altre scienze, sembra richiamare precetti morali e doveri comportamentali; valori, in ultima analisi, sui quali soltanto può fondarsi un proficuo spirito di riforma e senza dei quali, peraltro, ogni riforma sarebbe inutile.

2.

Diverso fu, invece, l'approccio allorché si dovette affrontare un'altra evenienza di gravi scandali, riguardanti la materia degli appalti pubblici e che fu catalogata sotto il nome di "Tangentopoli".

Tangentopoli, infiltrazioni mafiose e recessione furono le concause del malessere nel settore degli appalti non soltanto dei lavori pubblici ma anche di forniture e servizi, per cui appariva inevitabile un ripensamento della disciplina di questa materia.

Questa volta, infatti, si scelse (L. 11 febbraio 1994, n.109) di individuare il rimedio, più che nell'esercizio dell'azione penale, in una riforma organizzativa e funzionale del settore con l'obiettivo di ridare vigore e dignità, in questo ambito, all'amministrazione, ricostituendo quelle istanze e quelle misure che l'avrebbero resa capace di trovare al suo interno rimedi e sanzioni alle sue disfunzioni (come era detto nella relazione al disegno di legge).

Si volle, cioè, realizzare "una riabilitazione della struttura amministrativa preposta all'esecuzione dei lavori pubblici, seguendo, peraltro, le indicazioni che da tempo erano state formulate anche a livello parlamentare" (Rapporto Giannini sui problemi dell'amministrazione pubblica). Ed, allo scopo, si ritenne opportuno valorizzare, "a mezzo di apposita Autorità, la funzione di imparzialità della pubblica amministrazione insieme alle attività di vigilanza, di ispezione, e di verifica". Con ciò, peraltro, anticipando la sollecitazione della Commissione della Comunità europea che, nel successivo libro verde sui lavori pubblici (Comunicazione adottata dalla Commissione il 27 novembre 1996, su proposta del Commissario M. Monti – punto 3.44), invitava tutti gli Stati della Comunità, alla istituzione, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, di autorità indipendenti in materia di lavori pubblici.

Si riteneva, infatti, che il modello prescelto permettesse di controllare efficacemente le procedure di affidamento e di esecuzione dei lavori, al di fuori delle ingerenze politico-amministrative, che, invece, un apparato ministeriale di tipo tradizionale inevitabilmente implicava.

Fu questa un'evocazione della teoria dell'Amministrazione intesa come un "ordinamento": il proliferare, nella pratica giudiziaria, dei delitti contro la P.A. era ritenuta anche la conseguenza del venir meno della pubblica amministrazione come di un ordinamento in sé concluso che aveva, anzitutto, in se stesso gli accorgimenti ed i rimedi per prevenire devianze ed ovviare a disfunzioni (Cfr. per tutti, G. Berti, Strutture politico-giuridiche dell'amministrazione e responsabilità dei funzionari, in Giust. e Cost. 1984, p. 39 e segg.).

L'autotutela, l'attività di controllo, gli istituti della giustizia amministrativa erano - e sono - tutte misure di garanzia poste per la salvaguardia degli interessi pubblici ai quali la pubblica amministrazione sovrintende, affinché l'azione di questa sia sempre conforme alla legge e sia rimosso ogni atto non conforme alla legge o non in sintonia con il suo scopo.

L'indebolimento, e, talvolta, addirittura, l'alterarsi dell'efficacia di queste misure avevano fatto venir meno taluni validissimi argini dell'azione amministrativa che, in tal modo,

sospinta anche da nuove esigenze, impellenti sollecitazioni, notevoli pressioni e nuovi "costumi", aveva trasbordato per più versi e sembrava non conoscere limiti o limitazioni che non fossero quelli, peraltro incongrui e non di certo duttili, posti dalle norme penali e che presuppongono, più che la disfunzione amministrativa, la sua più grave anomalia e la devianza, più grave, della condotta umana.

Pertanto, uno dei primi rimedi per riportare l'azione amministrativa alle sue rette funzioni veniva indicato proprio in questo ripristino dei controlli e altre misure di garanzia. Nell'apprestamento, cioè, di rimedi proprio all'interno dei pubblici apparati.

Si costituì così – rifacendosi ad esperienze già conosciute nel nostro ordinamento - un ordinamento sezionale per gli appalti pubblici.

3.

Con riguardo a questo settore degli appalti, tuttavia, va notato che fu sussunto, quasi contemporaneamente, nell'ordinamento comunitario ed alcuni valori (l'oculata spendita del pubblico denaro, il corretto agire dei pubblici Uffici, il primario interesse della Pubblica Amministrazione) erano sostituiti da altri, di talché la stessa valenza ed il relativo approccio ai fenomeni corruttivi ed alle altre devianze del settore assunsero diversi significati e postularono diverse esigenze.

La corruzione, più che lesione di valori etici e grave perturbamento di interessi pubblici, era avvertita soprattutto nella sua valenza economica

Dunque, agli originari beni del corretto agire della pubblica amministrazione e della regolare gestione delle pubbliche risorse, si affiancava, con una nuova valenza, quello della concorrenza, in un libero mercato che non doveva essere alterato dal non trasparente o non regolare funzionamento della richiesta di origine pubblica, che, con fondi pubblici, alimentava la domanda.

La concorrenza rispetto al mercato, peraltro, andava considerata nel duplice profilo di concorrenza per il mercato e concorrenza nel mercato (Corte cost. 23 novembre 2007 n. 401 - punto 6.7).

Da qui il cambio di prospettiva per gli interessi da tutelare e la relativa disciplina da porre in essere: una disciplina non più a tutela predominante della Pubblica Amministrazione, ma di tutela dell'economia e dell'impresa e, quindi, della concorrenza. Da qui, altresì, regole

procedurali soprattutto volte a garantire la concorrenza e, a mezzo di essa, la iniziativa economica privata.

In un ambito più vasto di quello propriamente comunitario, l'OCSE individua nella trasparenza e nella responsabilità, unitamente alla cosiddetta "efficienza amministrativa" e ad un'effettiva concorrenza, gli elementi chiave nella prevenzione dei fenomeni corruttivi.

La lotta alla corruzione, specie se questa viene intesa nel senso più ampio di "mal'amministrazione", svolge un ruolo chiave, in quanto consente di liberare energie vitali compresse, che possono aiutare lo sviluppo dei mercati. Essa favorisce, altresì, l'emersione di attività economiche che giovano al sistema generale della fiscalità.

I fenomeni corruttivi vanno perseguiti con rigore perché incidono con conseguenze profondamente negative sulla Comunità, non solo in termini di lesione del principio della concorrenza, con effetti deprimenti sul sistema economico, ma anche sotto il profilo etico-sociale.

4.

Intanto, il nostro ordinamento conosceva una rilevante innovazione quella del D.lgs. 8 giugno 2001 n.231, che introdusse nella legislazione italiana la responsabilità "amministrativa" delle persone giuridiche, molto modellata, per l'aspetto comminatorio delle sanzioni, sul paradigma della fattispecie penale.

Com'è noto, per ricordare l'origine storica di questa legge è necessario tornare alla seconda metà degli anni '70, quando scoppiò lo scandalo delle tangenti Lockheed e a seguito di quello scandalo fu introdotto negli Stati Uniti il Foreign Corrupt Practices Act.

Gli Stati Uniti si impegnarono in una battaglia internazionale che sfociò nella Convenzione Ocse del 1997 nella quale si introducevano due principi essenziali. In primo luogo si definì illegale la corruzione internazionale e in secondo luogo si stabilì che gli Stati membri dell'Ocse avrebbero dovuto prevedere la responsabilità penale di quelle aziende che avessero commesso atti corruttivi.

Da qui la nascita del D.lgs. 231/01.

Tale normativa, avente ad oggetto la *“Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica”*, in vigore dal 4 luglio 2001, ha introdotto, nell’ordinamento italiano, in conformità a quanto previsto anche a livello europeo, un nuovo regime di responsabilità denominata “da reato”, derivante dalla commissione o tentata commissione di determinate fattispecie di reato nell’interesse o a vantaggio degli enti stessi, ma le affrontava con la previsione di regole interne che le imprese si dovevano dare in base alla nuova normativa per evitare la commissione di reati da parte di propri dipendenti.

Al di là degli aspetti tecnici, la svolta consisteva nel fatto che lo Stato chiedeva alle imprese stesse di fare attività di polizia interna e di dotarsi di strumenti di verifica, di prevenzione e disciplinari.

E’ per questo che, negli ultimi tempi, per i fenomeni corruttivi nel settore pubblico si è invocata una “231”, come è stato metaforicamente detto, per la Pubblica Amministrazione, mentre, da altri, è stata invocata una disciplina complessa e penetrante, configurante quasi un ordinamento penale speciale, come quello prevista per la lotta alla mafia.

5.

Vari, com’è noto, sono i principali strumenti sovranazionali per la lotta alla corruzione, si ricordano, tra gli altri: la Convenzione dell’OCSE del 1997 contro la corruzione nelle transazioni economiche internazionali; la Convenzione del Consiglio d’Europa del 1999 contro la corruzione (le convenzioni sono in effetti due, una penale ed una civile, entrambe siglate a Strasburgo) e la Convenzione dell’ONU contro la corruzione del 2003.

Va infine segnalata l’esistenza del GRECO, gruppo di Stati contro la corruzione, anch’esso risalente al 1999.

Con la legge 3 agosto 2009, n. 116 si è data, finalmente, ratifica ed esecuzione alla Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, nota come convenzione di Merida, (dal nome della città messicana nella quale avvenne la firma) firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003.

Mentre è stata da poco ratificata con legge 28 giugno 2012, n.112, la Convenzione civile sulla corruzione, siglata a Strasburgo il 4 novembre 1999.

6.

Ed è in attuazione di questi provvedimenti sovranazionali che prende le mosse il ddl sull'anticorruzione.

Un provvedimento che, ormai, è in Parlamento da due anni e ha già visto succedersi due differenti Governi e ben tre Ministri della giustizia.

Ma se ricordiamo da dove si è partiti, si deve riconoscere che grandi passi avanti sono stati fatti ed un composito disegno di complessa organizzazione, di rilevante attività procedimentale, di provvista degli Uffici e dei modi di essere di questi, è stato normativamente previsto.

Un testo che ha prodotto importanti passi in avanti evidenziati, altresì, con l'introduzione di alcuni reati taluni dei quali sono oggetto di vive discussioni politiche e dottrinali.

Com'è noto, l'Istituto che ho l'onore di presiedere ha fornito in materia il suo contributo in due distinte Audizioni. (il 27 luglio 2010 al Senato sull'A.S. 2156 e il 14 settembre 2011 alla Camera sull'A.C.4434).

In entrambe le occasioni ho avuto modo di rilevare, con compiacimento, che l'approccio alla problematica, diversamente da quanto operato in passato, non è di impostazione prevalentemente penalistica, come pur era nella tradizione del nostro ordinamento.

Questa volta, l'approccio è stato di ordine amministrativo, di rimedi, vale a dire, organizzativi e procedimentali.

Questo fa presupporre che si sia in presenza di rimedi finalizzati a prevenire o ad evidenziare la patologia, dunque più efficienti, mentre il momento sanzionatorio che di norma è successivo, spesso, nel campo della corruzione, non genera un effetto coercitivo tale da ridurre le dimensioni.

E' ben noto che il compito di contrasto della corruzione è rimesso, precipuamente, alla Autorità giudiziaria ordinaria ma va evidenziato che i reati di corruzione sono caratterizzati da una rilevante difficoltà di emersione ed esiste una scarsa propensione alla denuncia, non solo perché si tratta di comportamenti che, spesso, nascono da un accordo fra corruttore e corrotto - e nessuno di questi soggetti ha interesse a far scoprire l'illecito - ma anche perché, nell'ambiente

in cui essi sorgono, anche le persone estranee al fatto, ma partecipi all'organizzazione, non dimostrano disponibilità a denunciare fenomeni di tal tipo.

Per combattere l'illegalità e la corruzione si ha necessità di un quadro di prevenzione generale e, perché si attui seriamente, la prevenzione deve svilupparsi attraverso le finalità di controllo, attraverso la verifica costante sia dell'attività dell'amministrazione che delle imprese e del mercato in genere.

Vale a dire attraverso la previsione di congegni amministrativi e di procedure tali da garantire la trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione e degli individui, rendendo residuale, seppur sempre necessaria, la sanzione penale per comportamenti che risultano contrastanti, nonostante la prevenzione attuata.

Ed è per questo che è stato ritenuto inevitabile, ripensare, nella materia, il ruolo della PA. nel suo complesso, il suo modo di essere.

E ciò, in verità, sembra essere stato fatto negli articoli aggiunti nel corso dell'ultimo dibattito parlamentare al provvedimento anticorruzione che costituiscono – nel settore - quasi una mini riforma della pubblica amministrazione.

7.

Le misure adottate nel provvedimento anticorruzione, al di fuori di quelle di natura propriamente penalistica, possono essere catalogate: 1) in misure ordinamentali; 2) in misure amministrative sia con riferimento agli organi, sia con riferimento alle attività; 3) in misure riguardanti i soggetti che agiscono nell'ambito dell'Amministrazione, a parte talune norme riguardanti specifici settori (appalti pubblici).

Le prime – le misure ordinamentali - si sostanziano nella creazione dell'Autorità prevista dalla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e dalla Convenzione penale sulla corruzione fatta a Strasburgo.

Si definisce questa una misura "ordinamentale" dal momento che essa sembra fuoriuscire dall'ordinamento della pubblica amministrazione intesa in senso stretto.

E' noto che il termine Autorità ha finito per avere nel nostro linguaggio giuridico più significati: autorità come ufficio, autorità come soggetto indipendente per la regolazione di un mercato, autorità come ufficio complesso (si pensi alle autorità portuali), autorità di vigilanza.

Nel caso di specie, alla stregua delle previsioni internazionali, l'Autorità assume il significato di organo indipendente che estende le sue funzioni in vari settori riguardanti anche più poteri e che sovrintende quindi alle amministrazioni.

Il suo obbligo di referto al Parlamento sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia potrebbero deporre, peraltro, per farla sussumere nella più alta figura di organo indiretto del Parlamento.

Quel che può affermarsi è che un particolare pubblico interesse, assunto quindi a un vero valore dell'ordinamento, è stato enucleato e sottoposto ad una disciplina speciale ordinamentale e ad esso il Parlamento stesso presta particolare attenzione a mezzo di una struttura appositamente creata.

In proposito, si potrebbe richiamare (e lo è stato in dottrina) la più risalente dottrina costituzionale all'apparire di queste autorità di "garanzia", che sulla scorta dell'esperienza dell'ordinamento francese individuò la funzione di "garanzia" per il Parlamento.

8.

Le ulteriori misure - quelle amministrative - possono distinguersi in tre specie: quelle ricadenti sull'organizzazione dell'amministrazione; quelle riguardanti la configurazione dell'attività dell'amministrazione; quelle riguardanti i soggetti della pubblica amministrazione.

Attengono alla prima specie (misure ricadenti sull'organizzazione dell'amministrazione) i nuovi poteri conferiti ad Dipartimento della Funzione Pubblica che assume, nel disegno legislativo, la posizione di Organo di coordinamento dell'attuazione delle strategie di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale, nonché di promozione e definizione di norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, sino a definire, esso Dipartimento, per tutte le pubbliche amministrazioni, i criteri che assicurano la rotazione dei dirigenti di settori particolarmente soggetti a rischio di corruzione e misure che evitino la sovrapposizione di funzioni e cumuli di incarichi in capo a dirigenti pubblici anche esterni.

Attengono a questo stesso aspetto dell'organizzazione la previsione di un "Responsabile della prevenzione della corruzione" che costituisce una nuova figura centrale di tutto il nuovo assetto amministrativo. Tale Responsabile è individuato, in ogni pubblica amministrazione dall'organo di indirizzo politico tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in

servizio. Negli enti locali, invece, è individuato, di norma, nel segretario comunale, salva diversa e motivata determinazione. Il Responsabile propone all'organo di indirizzo politico il piano triennale di prevenzione della corruzione e definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

9.

Attiene invece alla configurazione dell'attività dell'amministrazione la previsione del "Piano nazionale anticorruzione".

Tale Piano viene approvato dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche al termine di un procedimento complesso che vede coinvolti, a vario titolo, il Dipartimento della funzione pubblica e le pubbliche amministrazioni centrali.

In pratica, le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica un piano di prevenzione della corruzione nel proprio ambito, piano che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione dei propri uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio. Tale piano triennale di prevenzione della corruzione è adottato dall'organo di vertice politico su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione.

Per gli enti locali, il prefetto fornisce, su richiesta, il necessario supporto tecnico e informativo, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione.

Sempre al modo di essere dell'attività della pubblica amministrazione attiene l'elevazione del principio di trasparenza dell'attività amministrativa a livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

La conoscibilità degli atti e dei documenti amministrativi costituisce, infatti, il fondamento della democrazia amministrativa degli Stati moderni, contrapponendosi a tutto ciò che si occulta per favorire interessi personali e di gruppo, configurandosi come esigenza di chiarezza, di comprensibilità, di non equivocità della pubblica Amministrazione e del suo agire,

anche al fine di garantire l'affidamento dei cittadini, nonché l'imparzialità, il buon andamento e la legalità dell'azione amministrativa.

La trasparenza, quindi, non coincide con la pubblicità ma costituisce un quid pluris sia rispetto alla pubblicità che allo stesso diritto di accesso, imponendo all'amministrazione il dovere di agire correttamente, al di là delle mere prescrizioni formali della norma, nella consapevolezza che la democrazia ha bisogno di un'esplicitazione comprensibile del potere.

Così configurata, la trasparenza è funzionale ad un controllo diffuso di legittimità dell'azione amministrativa.

La trasparenza, consentendo un controllo diffuso, potrebbe, perciò, assurgere anche a possibile rimedio all'affievolirsi, negli anni scorsi, dei controlli di legittimità con un effetto sistemico sull'ordinamento che si rivela un modo per rafforzare la democrazia nell'ottica di una necessaria democrazia partecipativa.

10.

Rientrano, infine, tra le misure riguardanti i soggetti della pubblica amministrazione le norme che attengono alla trasparenza nell'attribuzione delle posizioni dirigenziali.

In tal senso è previsto che, al fine di garantire l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di rafforzare la separazione tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi, le amministrazioni pubbliche e le aziende e le società partecipate dallo Stato e dagli altri enti pubblici, comunichino al Dipartimento della funzione pubblica, i dati utili (compresi i titoli e i curricula dei soggetti) a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. I dati forniti confluiscono nella relazione annuale al Parlamento.

Sono previste, inoltre, tra le suddette misure, gli obblighi di astensione in caso di conflitti di interesse previsti per il responsabile del procedimento e per i titolari di uffici competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche e provvedimenti finali.

Vanno, ancora, annoverate le incompatibilità previste per il conferimento di incarichi a dipendenti pubblici. Con regolamenti emanati dal Ministro per la p.a. e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, vengono individuati gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Per gli incarichi ammessi previa autorizzazione, invece,

l'amministrazione è tenuta a verificare la presenza, anche potenziale, di conflitto di interessi. La stessa verifica dovrà essere effettuata nei confronti dei consulenti esterni di cui l'amministrazione dovesse servirsi.

11.

Ulteriori disposizioni in ordine alle misure riguardanti i soggetti della pubblica amministrazione attengono alla non conferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali.

E' prevista, al riguardo, la delega al Governo di emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, decreti legislativi che modifichino l'attuale disciplina in tema di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice, da conferire a soggetti interni o esterni alle p.a., che comportino funzioni di amministrazione e gestione, nonché a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con le funzioni pubbliche svolte. I Decreti dovranno in ogni caso prevedere la non conferibilità di incarichi dirigenziali a determinati soggetti e stabilire le incompatibilità tra questi incarichi e lo svolgimento di altre attività retribuite e non presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione, a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico o lo svolgimento in proprio di attività professionali o infine con l'esercizio di cariche negli organi di indirizzo politico.

E' previsto, quindi, un Codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione che verrà emanato con deliberazione del Consiglio dei Ministri e approvato con D.P.R..

Questo conterrà un insieme di doveri di carattere giuridico ed etico che il pubblico dipendente sarà tenuto ad osservare per non incorrere in responsabilità disciplinare o, qualora ricorra altresì la violazione di leggi, regolamenti doveri o obblighi, in responsabilità civile, amministrativa e contabile. La finalità del codice di comportamento è quella di assicurare, da parte dei dipendenti pubblici, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e più in generale cura del pubblico interesse, ponendo altresì il divieto di accettare o richiedere qualunque forma di regalia o compenso in connessione con l'espletamento delle pubbliche funzioni, fatti salvi regali d'uso di modico valore ed entro i limiti delle normali relazioni di cortesia.

Ulteriori misure attengono all'incandidabilità e il divieto di ricoprire cariche elettive a seguito di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi. Il Governo in proposito è delegato ad adottare un decreto legislativo che, ferme restando le disposizioni del codice penale in materia di interdizione dai pubblici uffici, disciplini come testo unico l'incandidabilità alla carica di membro di parlamento europeo, di deputato e senatore della Repubblica, alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e il divieto di ricoprire le cariche di presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte di unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali, presidente e componente degli organi esecutivi di comunità montane.

Si inquadrano in queste misure soggettive anche le norme in tema di collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili e degli avvocati e procuratori dello Stato. Tali disposizioni in realtà esulano dal campo proprio della lotta alla corruzione essendo rivolte a eliminare possibili disfunzioni delle amministrazioni e collocandosi nel concetto più ampio di una buona amministrazione.

Da ultimo vanno segnalate le norme che intervengono sulla *vexata* materia dei lavori pubblici, evidenziando così, ancora una volta, ciò che si tratta di materia tanto sensibile a questa patologia.

12.

Come si vede, un complesso ed articolato disegno organizzativo e procedimentale è stato posto in essere per attuare una lotta di prevenzione alla corruzione, sino a coinvolgere peculiari situazioni giuridiche di soggetti comunque investiti di pubbliche funzioni.

Ove un tale disegno sia approvato dal Parlamento, esso, ovviamente, deve essere calato nella realtà delle Pubbliche Amministrazioni esistenti nel nostro variegato sistema pluristituzionale e nel complesso delle situazioni soggettive sussistenti.

Deve iniziare quella fase di realizzazione del disegno legislativo che appare sempre una delle fasi più difficili e delicate.

Anzitutto, per la complessità del nostro sistema, dove diverse sono le competenze e i poteri, taluni anche costituzionalmente tutelati, e, quindi, per le resistenze che si potrebbero incontrare, specie in presenza di situazioni consolidate.

Sembra, però, che una più avvertita coscienza morale e civile sembra presente tra i cittadini, mentre le stesse Pubbliche Amministrazioni avvertono l'esigenza di un loro adeguamento ed un loro ritorno ad antichi valori.

A tanto, peraltro, è di forte richiamo anche la situazione economica e l'attenzione del contesto europeo, dal momento che entrambe queste contingenze non possono non invitarci a riflessioni se non a ripensamenti.

Sovente, nell'esplicazione dell'Ufficio, cui sono preposto, e che si fonda, appunto, su antichi valori mi sono ad essi richiamato: non posso non farlo anche in questo caso, seppure per un aspetto, quello dei rimedi amministrativi, che meno attira l'attenzione rispetto agli aspetti penali, ma che, tuttavia, sembra essere, a nostro sommo avviso, di notevole efficacia.