

Articoli e Saggi

Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale

Paola Piras

SOMMARIO: 1. Premessa. L'organizzazione al centro. I principi costituzionali dell'etica pubblica nel dibattito in Assemblea Costituente. – 2. Il male invincibile. La morsa della burocrazia e le sfumature della corruzione. – 3. La cattiva amministrazione "lievito" della spesa. I costi della corruzione.

“A lui devi portare una pariglia di trottatori, o un calesse, o una pelliccia di castoro da trecento rubli.

A vederlo ti sembra un agnellino, parla con tutta delicatezza: «usatemi la cortesia di prestarmi il temperino per appuntar la pennuccia» e poi ti ripulisce così che a un postulante lascia solo la camicia indosso”.

(Il Diario di un pazzo, Gogol, 1834)

1. *Premessa. L'organizzazione al centro. I principi costituzionali dell'etica pubblica nel dibattito in Assemblea Costituente.*

Ciclicamente, con un approccio quasi vichiano, l'organizzazione amministrativa è al centro dell'attenzione degli studiosi.

In particolare, a partire dagli anni novanta, il mutato rapporto cittadino amministrazione, l'attenzione alla qualità dei servizi da quest'ultima erogati, le esigenze di contenimento dei costi e la crescente consapevolezza della farraginosità delle procedure amministrative hanno, via via, disvelato l'incidenza crescente dei fenomeni corruttivi su organizzazione e attività. Hanno riaperto, pertanto, il dibattito su etica e amministrazione, non nuovo e non esclusivamente italiano, e offerto lo spunto per un ripensamento complessivo del sistema a

partire dalla rilettura dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità.

Un'analisi comparata, i valori del barometro della corruzione e, perché no, anche un itinerario attraverso quella letteratura delle "mezze maniche" ripercorsa di recente con sapienza da Luciano Vandelli¹, evidenziano quanto la corruzione nella pubblica amministrazione sia datata² ("antica come una Galassia" dice Asimov³) e, soprattutto, non esclusivamente italiana, ma comune a tutti i Paesi⁴.

Quanto, pertanto, per diffondere i principi etici e contrastare l'espansione del fenomeno, non sia sufficiente un'azione repressiva ma, al contrario, indispensabile la prevenzione.

Quanto gli stessi Padri costituenti, siano stati lungimiranti, nel disegnare il "dover essere" del funzionario pubblico e parlare, con consapevolezza, come si ricava dal dibattito in Assemblea Costituente⁵, di "disciplina e onore"⁶ e "servizio

¹ L. VANDELLI, *Tra carte e scartoffie. Apologia letteraria del pubblico impiegato*, Bologna, 2013.

² C.A. BRIOSCHI, *Breve storia della corruzione. Dall'età antica ai giorni nostri*, Milano, 2004; J.T.JR. NOONAN, *Ungere le ruote. Storia della corruzione politica dal 3000 a.C. alla rivoluzione francese*, Milano, 1987, la fa risalire al 3000 a. C.; L. PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milano, 1994.

³ Così I. ASIMOV, *Foundation's Edge*, cap. 39, (quarto libro del ciclo della fondazione), Binghamton, NY, 1982 nel romanzo fantascientifico richiamato da L. VANDELLI, op. cit., 133 e 146 nota 49 nella versione italiana, traduzione di Laura Serra, *L'orlo della fondazione*, Milano, 1985.

⁴ G. ACQUAVIVA, *La legislazione statunitense in materia di lotta alla corruzione di fronte agli ultimi sviluppi internazionali*, in *Dir. comm. internaz.*, 2001, 03; L. BORLINI, P. MAGRINI, *La lotta alla corruzione internazionale dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Dir. comm. internaz.*, 2007, 01; R. BRANCOLI, *Il ministero dell'onestà. Come gli Stati Uniti si difendono dalla corruzione pubblica e come potrebbe farlo l'Italia*, Forlì 1993; D. DELLA PORTA, Y. MÉNY, (a cura di), *Corruzione e democrazia: sette paesi a confronto*, Liguori, Napoli, 1995; W.B. GWYN, *Democracy and the Cost of Politics in Britain*, Cambridge, 1952; B. HUBER, *Il sistema tedesco di lotta alla corruzione: una comparazione con quello di altri paesi*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1999; B. HUBER, *La lotta alla corruzione in prospettiva sovranazionale*, ivi, 2001, 2; N.D. LUISI, (a cura di), *La corruzione. Profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Padova, 2003.

⁵ Si rinvia ai lavori della prima sezione della seconda sottocommissione, *La Costituzione della repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Camera dei Deputati - Segretariato generale, Commissione per la Costituzione. II Sottocommissione, III sottocommissione, VIII, Roma*, ristampa, 1976.

⁶ Come si evince dagli Atti, il dibattito in Assemblea fu caratterizzato dalle numerose perplessità manifestate in ragione dell'agiuridicità della norma che, in quanto tale, si riteneva non potesse assicurare la condivisione dei valori etici. Tra tutte si ricordano le affermazioni degli On. Azzi (nella seduta del 20 maggio 1947) «A me pare che questa disposizione possa aver valore per chi senta il dovere di essere fedele alla Repubblica ed è evidente che un tale cittadino sarà fedele alla Repubblica anche senza bisogno di sancirlo con una norma costituzionale; ma per chi questo dovere non senta, noi possiamo mettere tutte le disposizioni che vorremo nella Carta Costituzionale, ma quel cittadino tale dovere non sentirà mai» e quelle di Condorelli (nella seduta del 21 maggio del 1947) che, nell'esprimersi contro, la definì «una inavvertita, ingenua petizione di principio». *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, II, tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1951, 4078 e 4118 ss. A fronte di queste posizioni non mancarono, al contrario, coloro che, come Mor-

esclusivo della nazione” al fine di precostituire la trama su cui tessere l’ordito per la diffusione dei valori dell’etica pubblica nel loro essere espressione del senso di appartenenza allo Stato.

Principi tesi a contrastare la **commistione indebita con la politica**⁷, le **condotte incompatibili con il principio dell’imparzialità** o, addirittura, ascrivibili alla corruzione nel suo significato più ampio⁸.

Dunque, etica pubblica nel senso dell’**«agire da parte di ogni pubblico agente nell’esercizio delle funzioni che gli sono affidate, con disciplina ed onore, con imparzialità nei confronti del pubblico e attraverso un’azione che nel suo complesso si pone al servizio esclusivo della Nazione, cioè della collettività medesima»**⁹.

La diversità di approccio con cui il tema venne affrontato in Assemblea Costituente diede luogo ad uno **scontro politico aspro e acceso** su quella regola etica per eccellenza che intendeva incarnare “la maniera”¹⁰ in cui esercitare la funzione.

Assolvere i compiti istituzionali in modo conforme ai valori democratici “monito per i pubblici poteri, dirà a tutti che non è possibile offendere le libertà fondamentali del cittadino”¹¹.

Parole con le quali si voleva sottolineare con forza **il peso dell’obbligo morale per i funzionari pubblici di conformare il proprio agire a regole di correttezza** che, pur se non sempre necessariamente corredate da un preciso contenuto giuridico, con conseguenti sanzioni in caso di violazione, costituiscono una barriera morale contro il malcostume nella misura in cui inducono forme di biasimo e di riprovevolezza sociale.

Pensiamo, ad esempio, alle storie di **doppio lavoro nel pubblico impiego** dove la ricerca di uno stipendio, magro, diviene l’unica motivazione per l’instaurarsi del rapporto con l’amministrazione: impiegati che **«riposati vanno al lavoro e dal lavoro tornano riposati. Sono veri ricchi, escluso il denaro, i pubblici funzionari»**¹².

tati e Caristia, affermarono convintamente che l’obbligo di fedeltà rappresentasse non solo il *«dovere principale, il primo dovere di ogni cittadino, dovere, più che legale, morale, cui niuno può sottrarsi»*, ma anche un vincolo inderogabile per i funzionari pubblici (seduta del 19 maggio 1947, di avvio della discussione generale del Titolo quarto, Parte prima del progetto di Costituzione, cit. 4062).

⁷ *Atti Assemblea Costituente*, cit., 1565 ss.

⁸ Intendevano disegnare l’ethos, “il dover essere” del funzionario pubblico; il comportamento da tenere nell’esercizio delle funzioni. In questo senso E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 326.

⁹ V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative* in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, F. MERLONI - L. VANDELLI (a cura di), Firenze, 2010, 90.

¹⁰ L. VENTURA, *Commento all’articolo 54 della Costituzione* in F. BASTIANI FERRARA, L. VENTURA, *Rapporti politici II, Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994, 83.

¹¹ Così il relatore MORTATI *Atti dell’Assemblea Costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, II, 4130.

¹² Lo stereotipo del pubblico impiegato fannullone è ben descritto in P. JAHIER, *Resultanze in merito alla vita e al carattere di Gino Bianchi*, Firenze, 1967, 21 ss, citato in L. VANDELLI, op.

Mortati nella sua qualità di relatore¹³ a suo tempo sottolineò l'importanza di regole che portassero alla separazione tra la politica e l'amministrazione e, con un intervento chiarificatore, andò oltre le note affermazioni di V.E. Orlando secondo cui «*l'ufficio pubblico deve assorbire tutta l'attività personale dell'impiegato*» e spiegò il senso dell'essere al servizio esclusivo della Nazione nella bidirezionalità del principio: a tutela della collettività e dei funzionari al tempo stesso ai quali si dovevano e volevano assicurare «*alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici [...], per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti*¹⁴» o, aggiungo io, degli interessi nascosti e trasversali.

Mortati disegna l'ulteriore risvolto del principio etico: «compiere la propria opera al servizio della collettività [...]»¹⁵; dell'intera collettività e non di una parte di essa. Realizzare il bene comune, anche sacrificando, dove necessario, interessi particolari¹⁶.

cit., 26. Si rinvia a P. ICHINO, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Milano, 2006, dove, tra gli altri, propone gli esempi dell'impiegata che, dopo aver timbrato il cartellino, si reca dal parrucchiere; del funzionario aduso a "prendere la malattia" per tornare al paese. L'approccio critico di Ichino alimentò una fortissima reazione dei dipendenti pubblici e un ampio dibattito in letteratura. Lo studioso aveva affrontato il tema in precedenza in alcuni articoli sul Corriere della Sera e, poi, in un articolo pubblicato nel suo sito, *Il lavoratore spremuto, il perseguitato e il nullafacente*, Diario Minimo del lavoro, dove affermava «*Il governo sta spremendosi le meningi per trovare misure di riduzione della spesa e aumento dell'efficienza dell'amministrazione pubblica. Qualcuno propone di prepensionare gli impiegati più anziani; perché, invece, nessuno propone di liberare gli uffici dai fannulloni, che nel settore privato sarebbero già stati licenziati da un pezzo?*» Cfr. anche Idem, *Prefazione a Non siamo fannulloni. Cento ritratti di pubblici dipendenti che onorano l'amministrazione*, Roma, 2011 di Tenore V.

¹³ Seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, del 14 gennaio 1947 presieduta dall'onorevole Terracini. Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei deputati - Segretariato generale, *Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, III Sottocommissione*, VIII, Roma, Ristampa del 1976, 1863 ss.

¹⁴ Idem, *La Costituzione* cit., 1863 ss.

¹⁵ Queste parole sono tratte dall'intervento, in merito alla proposta dell'onorevole Mortati, del presidente On. Terracini. Idem, *La Costituzione* cit., 1863 ss.

¹⁶ Che potrebbero essere rappresentati dai partiti politici al potere. Politica che, per sua natura, non può che essere di parte, mentre l'amministrazione deve essere imparziale. Così Francesco Merloni «*[...]i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, laddove per Nazione si legga non un riferimento solo enfatico, ma un'espressa volontà di porre il pubblico impiegato/funzionario, in modo continuativo ed esclusivo (cioè professionale), al servizio dell'interesse generale, sottraendolo ai condizionamenti di parte*». F. MERLONI, *Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*. F. MERLONI - R. CAVALLO PERIN (a cura di), Milano, 28. L'art. 91 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 ottobre come art. 98, prevedeva nella formulazione originaria che la PA dovesse essere protetta da indebite interferenze e influenze della politica «*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione ed è garantita la loro piena indipendenza da influenze politiche*». *La Costituzione della Repubblica nei lavori*

Se l'articolo 97 Cost. si riferisce al buon andamento e all'imparzialità della PA nella sua dimensione oggettiva, rivolta all'organizzazione dei pubblici uffici, qui l'imparzialità è dei funzionari.

Imparzialità oggettiva e soggettiva, dunque, in un'organizzazione finalizzata al bene comune e non in un apparato che «trasuda inutilità e la grida al passante che già ne è convinto»¹⁷.

Le parole dei Costituenti non furono, però, adeguatamente pesate e quell'opera "moralizzatrice"¹⁸ di cui parlò Mortati, non trovò attuazione nell'immediato. Non divenne parte del sistema rispetto al quale, ancora oggi, pare spuria come evidenziano i fenomeni di malcostume amministrativo e di vera e propria corruzione emersi in misura crescente a partire dagli anni novanta.

Ecco perchè oggi è necessario guardare alla Costituzione e, ancora una volta, da questa ripartire.

2. Il male invincibile. La morsa della burocrazia e le sfumature della corruzione.

Dunque interesse pubblico *versus* "furia dell'interesse privato"¹⁹, come la ha definita Weber; furia che, se riconducibile ad un funzionario pubblico che non finalizza la sua azione all'interesse collettivo bensì ad un interesse individuale, proprio o di altri, perpetua una forma di abuso di potere²⁰ che tracima nella corruzione laddove tale distrazione trovi la sua origine nella pressione di un terzo.

Un *ménage à trois*: collettività, funzionario pubblico e corruttore dove due delle parti conseguono un beneficio a discapito del terzo. Uno sviando nell'esercizio della propria funzione; l'altro manipolando l'azione pubblica a proprio favore.

Il nostro sistema politico e amministrativo non è, purtroppo, immune dal fenomeno. E non da oggi.

Riportiamo alla nostra memoria le vicende della Storia per andare dalla vendita delle indulgenze ai tempi di Leone X, allo scandalo della Banca Romana, che negli anni 1892-93 travolse il governo Giolitti, allo scandalo della P2, a Tangentopoli, fino ad arrivare ai giorni nostri.

preparatori dell'Assemblea Costituente, Camera dei deputati - Segretariato generale, *Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, III Sottocommissione*, VIII, Roma, Ristampa del 1976, 1863.

¹⁷ G. COURTELINE, *Quelli delle mezze maniche*, Milano, 1976, Primo quadro, I.

¹⁸ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, *La Costituzione cit.*, 1863 ss.

¹⁹ M. WEBER, *L'Etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Firenze, 1965.

²⁰ Così A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, 37 e 38, che identifica il profilo patologico della corruzione nell'alterazione dei termini della relazione tra amministratori e cittadini, che si realizza quando i primi privilegiano interessi personali o del corruttore a scapito di quelli pubblici.

Un inadeguato senso di appartenenza allo Stato e un forte “familismo amonale” che, secondo le teorie di Banfield²¹, caratterizzerebbe il nostro Paese, fanno sì che la corruzione sia ancora molto diffusa, pervasiva, nella politica e nell’amministrazione.

Anzi, a leggere i dati della Corte dei Conti «*gli episodi ricorrenti di gestione delle risorse pubbliche inadeguata, inefficace, inefficiente, diseconomica*» sarebbero in forte aumento come anche «*le consulenze elargite a fini clientelari, le mancate riscossioni finanziarie, le assunzioni e le promozioni illecite*»²².

Per tale ragione la Corte dei Conti negli ultimi anni ha ricorrentemente auspicato un approccio sistemico di lotta alla corruzione che superasse il penale per guardare oltre e attuare strategie complessive di azione in modo da favorire la riscoperta dell’etica pubblica.

Non sono mancati rilievi per la complessità e l’opacità organizzativa che alimentano e agevolano la sopravvivenza della corruzione nella politica e nell’amministrazione; oggi non più espressione dello Stato minimo pensato da Cavour, ma articolazione variegata, complessa, che fatica a divenire più snella, utile e rassicurante, e instaurare con il cittadino una relazione funzionale al conseguimento del bene comune mediante un’azione trasparente, efficiente ed economica. Il peso di quella burocrazia che anche Ernesto Che Guevara, a suo tempo, descriveva come “una delle peggiori eredità del passato” e pertanto considerava da colpire “su tutti i fronti e in tutte le sue manifestazioni”²³.

Il presente induce a ritenere che un antidoto alla corruzione possa essere individuato anche nella semplificazione burocratica, nella trasparenza e nella pubblicità dell’agire amministrativo. Humus per quei principi etici che secondo i Padri Costituenti avrebbero dovuto essere alla base dell’agire del funzionario pubblico e della complessiva azione e organizzazione amministrativa. Principi interiorizzati dalla collettività che, se non assuefatta ai comportamenti deplorabili... costituirebbe un argine sociale contro la “cultura della corruzione” e i “(dis) valori ben radicati nell’intera classe dirigente”²⁴.

Il vero tema è, dunque, la nuova dimensione del fenomeno, non solo penale, ma amministrativa, la sua espansione con sfumature sottili che impediscono la realizzazione degli interessi pubblici anche quando non sfociano in un reato.

²¹ E.C. BANFIELD, *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, 1976.

²² Giampaolino, Anno giudiziario Corte dei Conti 2012. Nei comuni, soprattutto i più grandi, la spesa corrente cala dell’1,4% (ma quella in conto capitale scende del 4%) e nelle regioni invece sale del 4,8% (e quella per investimenti cala del 7,5%).

²³ E. CHE GUEVARA, *Contro la burocrazia. Che cos’è un quadro rivoluzionario. Operai e partito*, Roma, 1968.

²⁴ A. VANNUCCI, *L’evoluzione* cit., 65.

Pensiamo, ad esempio, ai casi di assenteismo, di nepotismo, alla parzialità nelle decisioni e riflettiamo sulla percezione sociale di normalità del fenomeno, presente anche nella rappresentazione letteraria, guardiamo a Balzac, Bukowsky e Stendhal.

Espressione di una presa d'atto, di quella percezione generale che riflette una sorta di rassegnazione collettiva rispetto a quello che è un vero e proprio sistema. Un male invincibile.

Qualche anno fa, Bernardo Mattarella riflettendo sulle *Regole dell'onestà*, distingueva la corruzione penale, quella nera, da un'altra, meno visibile, ma certo non meno insidiosa, la cattiva amministrazione, che qualificava "grigia"²⁵ declinata da Cassese nelle «resistenze al cambiamento, nel formalismo, nell'indifferenza all'efficienza, nell'ostilità verso la tecnologia, nell'overstaffing, nel nepotismo»²⁶ aspetti, apparentemente meno gravi e non qualificabili come corrutela in senso proprio ma, certo, espressione del "tradimento" dei valori insiti nel rapporto amministrazione dipendente pubblico.

Sempre, e comunque, malcostume causa di inefficienza e incompatibile con l'etica pubblica.

«Apparati anche non corrotti, possono (...) nel loro concreto funzionamento, e anche nel comportamento dei singoli agenti, non rispondere nella loro azione ai principi dell'etica pubblica»²⁷ e il Consiglio di Stato nel 2001 ci ha ricordato che «il pubblico dipendente, nell'assolvimento delle sue funzioni, si deve comportare conformemente all'etica professionale, cui è corredato il senso morale e dell'onore»²⁸.

Da qui alla scelta di dotare l'amministrazione di codici etici il passo è stato breve; ma non sufficiente per indurre l'interiorizzazione dei valori morali e superare la corruzione sistemica attraverso un ethos condiviso²⁹.

Dunque non sufficiente ad arginare la corruzione e i suoi costi. Non sufficiente per la "forza" dello strumento utilizzato.

²⁵ La distinzione è operata da B.G. MATTARELLA, *Le regole cit.*, 138.

²⁶ S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, 243.

²⁷ V. CERULLI IRELLI, *Etica cit.*, 91.

²⁸ Cons. St., sez. IV, 30 maggio 2001, n. 2959.

²⁹ Si ricordano in proposito le aspre critiche al fallimento dei codici etici espresse da O. SEPE, *Relazione di sintesi*, in Centro studi amministrativi della Provincia di Como, *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*, Milano, 1995, 218 dove affermò «occorre la rifondazione e formazione delle coscienze, la reintroduzione di una moralità pubblica che, se non è scomparsa, si è illanguidita. Il catechismo di Cassese relativo al comportamento che devono tenere i pubblici dipendenti non contiene novità, così come non ne contiene il catechismo cattolico rispetto ai dieci comandamenti, ma è un indispensabile richiamo alla coscienza di coloro che operano nella e per la pubblica amministrazione».

3. *La cattiva amministrazione “lievito” della spesa. I costi della corruzione.*

Il *Corruption Perception Index di Transparency International* colloca l'Italia al 72° posto su 174 Paesi valutati, con un peggioramento rispetto alla precedente rilevazione che ci vedeva al 69° posto (a pari merito con il Ghana e la Macedonia). Stessa valutazione da parte della Banca mondiale in base alle rilevazioni del *Rating of control of corruption (RCC)* che collocano l'Italia agli ultimi posti in Europa in costante peggioramento negli ultimi decenni.

Ciò significa che la percezione dei fenomeni corruttivi in Italia è significativamente lievitata nel corso degli ultimi anni con una ricaduta sia in termini di buon andamento e la conseguente perdita di fiducia dei cittadini nell'istituzione e nella tutela dei loro diritti, sia in termini di costi.

La corruzione, infatti, comporta costi, diretti e indiretti, di non agevole quantificazione, tanto che oggi non disponiamo di dati certi.

In parte per la difficoltà di misurare i costi indiretti come, ad esempio, le ricadute indotte dalla cattiva gestione del tempo e i conseguenti ritardi nella definizione dei procedimenti amministrativi, dal malfunzionamento organizzativo, dall'inadeguatezza dei servizi pubblici erogati o dall'insufficiente monitoraggio dell'uso del territorio e dei relativi interventi (pensiamo ad esempio ai costi legati al dissesto idrogeologico per la mancata tutela preventiva del territorio spesso in ragione di interessi particolari), o per un uso non attento delle risorse pubbliche.

In parte per la “curiosa” resistenza “ad aprirsi” delle amministrazioni e in parte per l'assenza di un approccio scientifico nella misurazione.

Emblematico il fatto che la Commissione Europea, in un documento del mese di agosto 2014, abbia stimato i costi della corruzione, sulla base dei dati che dichiarava provenienti dalla Corte di Conti, in 60 miliardi per il nostro Paese e in 120 per l'intera Europa³⁰.

L'affermazione ha dato origine ad un dibattito intorno a questo dato, figlio di fonte non certa. Prima diffuso, poi disconosciuto dalla Corte dei Conti.

Dato affiancato da un altro secondo cui la Corte dei Conti ha stimato un incremento della corruzione negli ultimi 5 anni del 229% e in base al quale il PG, nella relazione sul rendiconto dello Stato, ha sostenuto che «nessun organismo e nessuna istituzione possono ritenersene indenni e quindi esenti dagli obblighi di vigilanza». Individuando, poi, nella corruzione «uno dei fattori che condizionano gra-

³⁰ Il dato è incerto e non ha trovato conferme; anzi è stato oggetto di aspre polemiche. È curioso il fatto che fosse già presente anche in una memoria del 2009 del procuratore generale della Corte dei Conti Furio Pasqualucci, che individuava come fonte il SaeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Ministero della P.A. e dell'innovazione) e lo definiva “una tassa immorale ed occulta pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini”. Lo stesso SAET nel 2010 ha smentito i numeri pubblicati nel 2009.

vemente l'economia del Paese, al pari dell'evasione fiscale, dell'economia sommersa e della criminalità organizzata».

Ancora una volta dati non trasparenti³¹ a fronte di un fenomeno che dilaga e arriva a coinvolgere anche sfere, come magistratura e uffici giudiziari, ad esso finora estranee³² (si pensi al cosiddetto “mercato delle prescrizioni” a Napoli o alle tangenti richieste ad aziende in crisi a Roma da un gruppo di giudici della sezione fallimentare e commercialisti per ottenere sentenze pilotate, o ancora ai casi Imi-Sir o Mondadori che vedeva il giudice Vittorio Metta corrotto da Previti per far acquisire la Mondadori al gruppo Berlusconi).

Il pensiero va alla letteratura. Tornano in mente le parole del Consigliere Inquisitore Erzi in *Corruzione al palazzo di giustizia*:

“Fu così che quel giudice pose a servizio di un padrone e dell'ingiustizia una mente acuta e dominatrice. Falsò decisioni, tradì segreti, alterò destini umani; sparse qui un turbamento che presto inquinò l'intero palazzo; condusse la ferrea ruota della legge su molti innocenti. Persino l'omicida può immaginare di essere un giustiziere. Ma il nostro uomo sapeva bene di falsare proprio la sacra bilancia della giustizia. In nome di che cosa? Perché?” Il primo giudice, Croz, gli rispondeva *«Ma, perché probabilmente gli erano venuti dei dubbi. Sulla sacra bilancia eccetera. (Ride, tossisce, s'inoltra.) Il diavolo (...) era venuto a trovarlo, quella sera. Ma probabilmente il nostro uomo lo aveva desiderato, ... succede al giudice come al prete: dopo avere officiato tutta la vita davanti al ciborio, gli viene una uggia terribile, e una gran voglia di vedersi apparire davanti appunto il diavolo»*³³.

³¹ Un'attenta analisi quantitativa del fenomeno della corruzione nel nostro Paese si riscontra in A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia*, cit., 44. L'Autore evidenzia come la percezione della corruzione nel nostro Paese tenda costantemente ad aumentare negli ultimi anni, come, peraltro, dimostrano i dati diffusi da Eurobarometro, in base ai quali tra il 2005 e il 2008 *«la percentuale di cittadini italiani che ritengono la corruzione un problema rilevante è cresciuta dal 75 all'84%, l'89% ritiene queste pratiche piuttosto frequenti nel governo nazionale e nelle istituzioni. Nel 2009 la percentuale di cittadini italiani che nell'anno precedente hanno vissuto in prima persona l'esperienza di vedersi chiedere od offrire una tangente è pari al 17%, una tra le più alte in Europa (la media dell'Unione europea è del 9%), erano il 10% nel 2007»*.

³² Eurostat rileva che il 97% degli italiani considera la corruzione un fenomeno “diligante” nel Paese. Non solo ma i dati statistici sono significativi ed evidenziano che, se nel 2004 le assoluzioni erano quasi doppie rispetto alle condanne (46 a 24), ora il trend si è invertito e, nei primi dieci mesi del 2012, i giudici condannati sono stati 36, gli assolti 27. I dati degli altri Paesi europei redatte dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEEJ) evidenziano, su una base dei dati del 2010, che a fronte di una media statistica europea di 0,4 condanne ogni cento giudici, il dato italiano è di 0,6. Su trentasei Paesi analizzati dalla Commissione, rispetto all'Italia solo in cinque nazioni si contano più procedimenti contro i magistrati. Così il primo presidente della Corte di Cassazione E. LUPO, in *Il sole 24 Ore*, 25 gennaio 2013, poi ripreso approfonditamente in occasione dell'incontro su *“La corruzione tra prevenzione e repressione”*, Università di Siena, 22 marzo 2013.

³³ Ugo Betti nel 1944 scriveva la *pièce* teatrale *Corruzione a palazzo di giustizia* richiamata nel testo. A difesa di uno dei giudici protagonisti gli faceva affermare: *«... Questi giudici mi hanno*

Calamandrei nel 1935 diceva «*Ciò che può costituire reato per i magistrati non è la corruzione per denaro: di casi in cinquant'anni di esperienza ne ho visti tanti che si contano sulle dita di una sola mano. Il vero pericolo è un lento esaurimento interno delle coscienze, una crescente pigrizia morale*»³⁴.

Oggi non possiamo dire altrettanto.

Ancora l'etica pubblica che riaffiora e rivela una generalizzata perdita di valori, la mercificazione del potere e la tutela di interessi trasversali a discapito della "fede nella legge" di cui parlava Elia³⁵.

Anche il sistema giudiziario sembra risentire delle medesime patologie che affliggono la pubblica amministrazione e la politica, anch'essa non indenne da fenomeni di corruzione³⁶.

*sempre rivoltato lo stomaco. Molti di essi sono integerrimi, dignitosi... E questi saranno longevi... Sono di legno. Quanto ad altri... accostati, Cust... Essi fanno giustizia! Ah ah ah. (Ride) Cioè essi esprimono il parere che certe azioni siano giuste ed altre no. Come una salsiccia è appesa a un'altra salsiccia, così questo parere è appeso a dei codici... via via, ad altri codici e leggi e tavole... sempre più antiche. L'inconveniente, mio caro... è che manca il gancio principale, l'uncino originale... mancando il quale... ecco tutta la fila di salsicce per terra!» U. BETTI, *Corruzione a palazzo di giustizia*, in *Rivista del Teatro e del cinema*, 1949.*

³⁴ P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, 1935.

³⁵ Pensiamo, ad esempio, al dibattito sul potenziale conflitto di interessi e delle ripercussioni in termini di buon andamento causato dalle *sliding doors* per i magistrati. Ad esso il decreto legge n. 90 del 2014 ha cercato di porre rimedio (ecco ancora uno strumento di prevenzione) per arginare il rischio che gli incarichi esterni da parte dei magistrati possono pregiudicare la funzionalità degli uffici giudiziari e ostacolare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia. Sul punto M. MACCHIA, *Il Governo interviene sulle sliding doors dei magistrati*, in *Nel merito*, 7 agosto 2014.

³⁶ Per quanto attiene la corruzione nella politica e il difficile ruolo svolto dalla magistratura, si richiama l'attenzione su una recentissima decisione delle sez. Unite della Corte dei Conti, la n. 29 del 2014, in materia di corruzione e finanziamento pubblico dei partiti, che ha riformato una deliberazione della sezione regionale della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna, la n. 120 del 2014, sulla sindacabilità delle spese effettuate dai gruppi consiliari della Regione Emilia Romagna per il tramite dei finanziamenti pubblici ai partiti. La materia è particolarmente sensibile e oggi al centro di un importante dibattito. La Sez. regionale aveva dichiarato irregolari le spese dei gruppi consiliari comprimendone, fino ad escluderla, l'autonomia nella misura in cui subordinava il giudizio sulla legittimità degli esborsi alla dimostrazione di una "stretta necessità" della spesa con conseguente svilimento radicale del ruolo istituzionale dei gruppi consiliari in ragione di un controllo che finiva così per sfociare nel merito. La Corte aveva preteso la dimostrazione dell'utilità dell'acquisto di una banca dati giuridica, la specificazione delle pubblicazioni acquistate, del numero di copie, dell'indicazione del titolo e dell'autore dei libri acquistati. Aveva ritenuto necessaria anche la dimostrazione che le spese per materiale di consumo fossero necessarie e conseguenti all'indisponibilità del materiale da parte degli uffici amministrativi della regione; aveva condizionato la legittimità delle spese di viaggio e ristorazione alla dimostrazione dell'occasione, collegata con l'attività istituzionale del gruppo, alla quale le spese si collegavano. Così facendo aveva compresso, fino ad eliminarla, la discrezionalità dei gruppi consiliari nel determinare come spendere i fondi pubblici ed aveva ritenuto di poter ricostruire e "imporre" una nozione di finalità istituzionale delle spese. La Corte dei Conti, sez. reg. Emilia Romagna, cioè, ha delimitato la nozione di "finalità istituzionale" delle spese

Solo la piena consapevolezza del fatto che la corruzione “costa”, o meglio ancora “non conviene”, può portare l’ordinamento a scelte legislative che inducano efficacemente la sua riduzione, perché una classe dirigenziale, politica e imprenditoriale collusa con il mercato occulto grava l’economia, anche la più produttiva, di un peso insostenibile per qualunque Paese³⁷.

dei gruppi consiliari non già limitandosi a sanzionare una spesa arbitraria, palesemente eterogenea cioè rispetto alla medesima finalità istituzionale, ma sindacando caso per caso. Le Sezioni Riunite, in sede di appello, nel riformare la decisione hanno fondato la sentenza attraverso un *iter* logico basato sulla ricostruzione dei principi di diritto a fondamento dello Stato liberale secondo cui: nessuna azione del potere politico-amministrativo può sottrarsi al controllo giurisdizionale sulla base dei parametri della legge e della costituzione per cui anche le spese effettuate dai gruppi consiliari regionali, in quanto poste in essere con risorse pubbliche, devono di necessità essere sottoposte ad un controllo di legalità volto a verificare il perseguimento delle finalità istituzionali dei gruppi; la nozione di finalità istituzionale e di attività politica è da intendersi in senso lato, per cui il controllo deve sanzionare l’arbitrio di spese palesemente disancorate dalle medesime finalità del gruppo consiliare; al gruppo politico deve essere riconosciuto un margine di discrezionalità che salvaguardi l’autonomia di alcune scelte di merito che, se rientrano nel perseguimento della nozione di finalità istituzionale da intendersi obbligatoriamente in senso lato, sono insindacabili in ossequio al principio della separazione dei poteri; l’eccesso di potere giurisdizionale continua ad essere una figura di esercizio illegittimo della funzione giudiziaria.

³⁷ Si ricorda qui il discorso di Bettino Craxi alla Camera dei deputati 3 luglio 1992 quando affermava: «*C’è un problema di moralizzazione della vita pubblica che deve essere affrontato con serietà e con rigore, senza infingimenti, ipocrisie, ingiustizie, processi sommari e grida spagnolesche (...). Si è diffusa nel paese, nella vita delle istituzioni e della pubblica amministrazione, una rete di corruttele grandi e piccole che segnalano uno stato di crescente degrado della vita pubblica, uno stato di cose che suscita la più viva indignazione, legittimando un vero e proprio allarme sociale, ponendo l’urgenza di una rete di contrasto che riesca ad operare con rapidità e con efficacia. I casi sono della più diversa natura, spesso confinano con il racket malavitoso, e talvolta si presentano con caratteri particolarmente odiosi di immoralità e di asocialità. Purtroppo anche nella vita dei Partiti molto spesso è difficile individuare, prevenire, tagliare aree infette sia per la impossibilità oggettiva di un controllo adeguato, sia talvolta, per l’esistenza ed il prevalere di logiche perverse. E così all’ombra di un finanziamento irregolare ai Partiti e, ripeto, al sistema politico, fioriscono e si intrecciano casi di corruzione e di concussione, che come tali vanno definiti, trattati, provati e giudicati. E tuttavia, d’altra parte, ciò che bisogna dire, e che tutti sanno del resto, è che buona parte del finanziamento politico è irregolare od illegale. I Partiti specie quelli che contano su apparati grandi, medi o piccoli, giornali, attività propagandistiche, promozionali e associative, e con essi molte e varie strutture politiche e operative, hanno ricorso e ricorrono all’uso di risorse aggiuntive in forma irregolare od illegale. Se gran parte di questa materia deve essere considerata materia puramente criminale allora gran parte del sistema sarebbe un sistema criminale. Non credo che ci sia nessuno in quest’aula, responsabile politico di organizzazioni importanti che possa alzarsi e pronunciare un giuramento in senso contrario a quanto affermo [nessuno si alzò, n.d.a.]: presto o tardi i fatti si incaricherebbero di dichiararlo spergiuro. E del resto, andando alla ricerca dei fatti, si è dimostrato e si dimostrerà che tante sorprese non sono in realtà mai state tali. Per esempio, nella materia tanto scottante dei finanziamenti dall’estero, sarebbe solo il caso di ripetere l’arcinoto ‘tutti sapevano e nessuno parlava’. Un finanziamento irregolare e illegale al sistema politico, per quanto reazioni e giudizi negativi possa comportare e per quante degenerazioni possa aver generato, non è e non può essere considerato e utilizzato da nessuno come un esplosivo per far saltare un sistema, per delegittimare una classe politica, per*

La letteratura scientifica si è occupata della corruzione sistemica nell'amministrazione e nella politica e ha sottolineato come il corrotto, in un'analisi costi-benefici valuta quante probabilità ha di essere scoperto e sanzionato. Di qui la scelta di contrastare il sistema organico della corruzione con un sistema che non può che essere anch'esso organico, di prevenzione.

Ecco il perché dell'importanza dell'introduzione dell'Autorità nazionale anticorruzione, dell'emanazione della legge anticorruzione (6 novembre 2012, n. 190) e della conseguente adozione di un nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Il sistema organico disegnato dal legislatore con la legge n. 190 del 2012 si compone di numerose tessere che, attraverso il D.Lvo n. 33 del 2013 sulla pubblicità e trasparenza, la legge n. 114 dell'11 agosto 2014 sulla semplificazione e trasparenza amministrativa degli uffici giudiziari, l'approvazione, il 15 luglio 2014, di un protocollo d'intesa avente ad oggetto le linee guida per la creazione di un circuito stabile ANAC, Prefetture, Enti Locali, per la prevenzione della corruzione, volgono a completare il mosaico e definire il sistema attraverso una pianificazione di interventi secondo quel corretto approccio alla gestione della cosa pubblica che, come ci ha insegnato Giannini³⁸, deve vedere i pubblici poteri fare rete e lavorare con strumenti pianificatori che favoriscano la collaborazione interistituzionale.

Tutto ciò non sarà sufficiente, richiede anche l'impegno del singolo, di tutti noi nelle sfumature più chiare dei grigi; diversamente non riusciremo a dare una risposta all'interrogativo che in tempi lontani tormentava Orazio.

A cosa serve avere buone leggi
– vane però senza costumi sani –

Orazio, (*cf.* *Odi*, III, 24)

creare un clima nel quale di certo non possono nascere né le correzioni che si impongono né un'opera di risanamento efficace, ma solo la disgregazione e l'avventura. Del resto nel campo delle illegalità non ci sono solo quelle che possono riguardare i finanziamenti politici. Il campo è vasto e vi si sono avventurati in molti, come i fatti spero si incaricheranno di dimostrare aiutando tanto la verità che la giustizia».

³⁸ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1983.

Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale - *Good conduct in public administration. Public ethics and corruption: the tale of the immortal enemy*

Il presente contributo affronta il tema della lotta alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione. Dopo aver ripercorso il significativo dibattito sull'etica pubblica dei funzionari svoltosi in seno all'Assemblea costituente, l'Autrice si sofferma sulle cause della mancata attuazione della predetta opera "moralizzatrice" e sui suoi possibili rimedi. Vengono analizzate inoltre le peculiarità del fenomeno corruttivo, sottolineandone la dimensione sia penale, sia – soprattutto – amministrativa. Una volta ricordate le conseguenze nefaste della corruzione – che coinvolge non solo la pubblica amministrazione, ma anche la giurisdizione e la politica – l'Autrice insiste sulla necessità che i singoli e la collettività intera acquisiscano piena consapevolezza di tale fenomeno.

This paper deals with the problem of the fight against corruption in the public administration. After retracing the extensive debate in the Constituent Assembly regarding the ethical behaviour of public officials, the Author focuses on the causes of the failure to implement the aforementioned "moralising" effort, and its possible remedies. She analyses the particular characteristics of corruption, underlining its criminal and – most of all – administrative aspects. After describing the disastrous consequences of corruption – which involves not only the public administration but also jurisprudence and politics – the Author insists on the need for individuals and society as a whole to become more fully aware of the situation.

