

Sebastiano Licciardello

Introduzione alla tavola rotonda sul tema:

### **La 'prevenzione' in funzione di contrasto alla corruzione**

Roma, 26 maggio 2015

1. L'antico diritto ebraico conosceva due procedure per ripianare i conflitti. Il *nispāt* ove due litiganti comparivano davanti ad un giudice terzo ed il *ryb* ove il litigio andava risolto tra le parti senza l'intervento di un terzo. In certi casi infatti appare inadeguata una decisione repressiva di un comportamento, essendo invece essenziale una pacificazione che porti al rinsaldamento stesso dei rapporti.

Mi sono mosso da questa antica distinzione tra giustizia retributiva e giustizia riconciliativa per introdurre il tema della corruzione nella pubblica amministrazione ove l'approccio repressivo mostra la "corda" dello Stato di diritto.

Si può condividere con Papa Bergoglio che "la corruzione più che perdonata deve essere guarita" <sup>1</sup>.

2. Anzitutto vorrei condividere alcune riflessioni di carattere generale.

Una delle conseguenze del positivismo giuridico è stata l'appropriazione da parte dello Stato - in via esclusiva e riservata - del monopolio etico.

Ogni valutazione su ciò che è giusto e su ciò che non è giusto spetta allo Stato tramite le sue statuizioni legislative e la repressione ai suoi organi giudiziari <sup>2</sup>.

L'affermarsi delle Costituzioni democratiche del '900 e la proclamazione da parte delle Corti della inviolabilità dei principi di giustizia-libertà, uguaglianza, solidarietà, dignità umana, non ha impedito allo Stato di continuare a svolgere attraverso la legge questo ruolo e non ha limitato una proliferazione normativa che si presenta sempre più invasiva, incerta, contraddittoria. Non aggiornata ai nuovi principi e talvolta consapevolmente

---

<sup>1</sup> G. M. Bergoglio. *Guarire dalla corruzione*, Bologna, 2013, p. 21.

<sup>2</sup> C. Martini e G. Zagrebelsky, *La domanda di giustizia*, Torino, 2003, p. 23.

in deroga ad essi per rispondere a situazioni qualificate di emergenza sociale, ambientale o economico finanziaria.

Di questa proliferazione di leggi oscure, parziali, espressione di interessi particolari, scarsamente «fattibili», sono vittime i cittadini, le imprese ma anche l'amministrazione pubblica, la quale a partire dagli anni '90 trova nella legge nuovi vincoli dell'agire e della sua organizzazione, fino a quel momento frutto della lenta e saggia elaborazione del Giudice amministrativo e della prassi amministrativa.

E se in un primo tempo il legislatore si è fermato ai principi (legge n. 241/90 sul procedimento e legge n. 142/90 sulle autonomie), ha via via soffocato l'amministrazione con una legislazione ipertrofica assolutamente incerta che neanche davanti ai giudici trova univoca interpretazione.

Ed in questo contesto, nelle pieghe di una legislazione amministrativa caotica, oggi si insinuano i processi corruttivi.

Se la quantità e la scarsa qualità delle regole rappresenta l'*humus* della corruzione, nondimeno essa trae ulteriore linfa in un sistema di attribuzioni e competenze non chiare, non solo nei rapporti tra amministrazioni ma anche nei rapporti tra politica ed amministrazione, per un ingerirsi della politica nella gestione amministrativa senza per un verso assumersi responsabilità e per altro verso a mortificazione dell'autonomia dell'amministrazione.

3. Seconda questione da affrontare: a me pare che la lotta alla corruzione viene confusamente identificata da taluno come lotta alla amministrazione *tout court*.

Questo messaggio sembra essere veicolato nella società, in continuità con la rappresentazione dei dipendenti pubblici come scansafatiche, fannulloni e peggio ancora ladri. Per poi dire che tutto ciò che è pubblico è negativo <sup>3</sup>.

La conseguenza di ciò è che la lotta alla corruzione risulta piuttosto squilibrata mostrandosi estremamente severa nei confronti dei dipendenti

---

<sup>3</sup> O. Forlenza, *Se si toglie la dignità ai dipendenti pubblici*, in *Corriere della Sera* del 10 ottobre 2014.

pubblici, e poco incisiva sulle cariche politiche per non dire indulgente nei confronti dei membri del governo e del parlamento <sup>4</sup>.

Il che lascia alquanto perplessi, stante che la corruzione amministrativa storicamente e prevalentemente consegue ad indebite ingerenza della politica nella gestione amministrativa.

Ciò rappresentavano già gli scrittori politici dell'800: Spaventa, Minghetti, Turiello.

Alla domanda «è possibile sottrarre l'amministrazione dalle ingerenze dei partiti?» Marco Minghetti nel 1881 rispondeva prospettando tre soluzioni: «O diminuendo le attribuzioni dell'amministrazione pubblica... O decentrando l'amministrazione ... O ammettendo ampiamente i ricorsi » <sup>5</sup>.

Silvio Spaventa nel discorso di Bergamo del 1880 ebbe a dire che la giustizia amministrativa è l'unico rimedio "contro la corruzione dei nostri ordini politici". Non tanto tuttavia per indebolire l'autorità sottoponendola ai freni più severi "ma bensì con lo scopo di accrescerla, impedendo che si corrompono le nostre istituzioni".

Il Giudice amministrativo ha svolto da sempre questo ruolo interpretando in senso lato la funzione di garante della legalità delle istituzioni, ma oggi molti paletti (contributo unificato, condanna alle spese, sanzioni) limitano fortemente l'accesso alla giustizia amministrativa da parte dei cittadini e delle stesse imprese.

"Ridimensionata" la giustizia, sono stati poi soppressi i modelli di controllo sugli atti previsti dalla Costituzione (artt. 125 e 130) e sostituiti da un sistema di controlli interni assolutamente inefficaci perché gli organi di controllo non garantiscono imparzialità per essere riconducibili agli organi di governo dell'ente.

4. L'inadeguatezza degli strumenti tradizionali (giustizia amministrativa, controlli preventivi, ma anche subordinazione gerarchica e potestà disciplinare) e l'inefficacia dei controlli interni ed anche dei controlli sociali da parte degli stessi cittadini a cui tanto si credeva negli anni '90 hanno fatto

---

<sup>4</sup> G. Sirianni, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto pubbl.*, 2014, p. 928.

<sup>5</sup> M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881, p. 232 s.

intraprendere nuovi percorsi che passano attraverso modelli organizzativi e procedimentali contro la corruzione.

Ci riferiamo anzitutto alla legge n. 190/2012 ed agli aggiornamenti successivi.

Ancora una volta lo Stato rifiuta l'idea di un diritto che dovrebbe assumere "come valore l'autonomia morale" della persona ritenendo in sostanza cittadini (e dipendenti) "eticamente difettosi e incapaci" di costruire una dimensione giuridica della vita e del bene comune<sup>6</sup>.

Si è così intrapresa la strada della codificazione delle regole dell'etica pubblica attraverso cui costruire quella che si è definita una "morale collettiva del pubblico impiego"<sup>7</sup>.

Assistiamo così ad un accentramento della definizione dei valori, dei modelli organizzativi e delle azioni, attraverso un complesso di norme, di uffici e di procedure che dovrebbero declinare i principi di disciplina ed onore di cui all'art. 54 della Costituzione e di esclusivo servizio alla nazione di cui all'art. 98 della Costituzione: il piano nazionale anticorruzione, i piani triennali di prevenzione alla corruzione, il Responsabile della prevenzione della Corruzione, gli uffici per l'attuazione del piano anticorruzione, il Codice di comportamento, i codici etici; a cui si aggiungono gli adempimenti in materia di trasparenza.

5. I nuovi percorsi della legalità aggravano le amministrazioni di nuovi oneri. Ed i dipendenti gravati dai nuovi adempimenti mi somigliano al primo burocrate, quello descritto da Humboldt alla fine del '700 nel "Saggio sui limiti dell'attività dello Stato": "l'amministrazione dello stato è così intralciata che, per non finire in una vera e propria confusione rende necessario una gran quantità di disposizioni speciali e occupa un gran numero di persone che nella maggior parte non hanno da far altro che imbrattare carte e riempire formulari... Ne deriva ancora questo risultato: la cura degli affari di stato rende subalterni perfettamente i dipendenti al Governo, che li paga, piuttosto che dalla Nazione"<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> G. Zagrebelsky, *Le virtù del dubbio*, Roma, 2007, p. 97 s.; P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2001, p. 123.

<sup>7</sup> B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007, p. 142.

<sup>8</sup> G. Humboldt, *Saggio sui limiti dell'attività dello Stato*, Milano, 1965, p. 29. Ed ancora scrive l'Autore "quanto minore è la coesione tra le parti tanto più deve essere vigile l'azione

Ci si affida alle regole (dell'onestà) che refluiscono in una complessa organizzazione ed in altrettanto complesse azioni, occupando risorse, obbligando ancora ad un "imbrattare carta e riempire formulari".

6. A me sembra che così passi in secondo piano la centralità della persona-dipendente pubblico, la sua dignità.

E' da tempo, addirittura sin dalla fine dell'800, che si indica nella condizione lavorativa del pubblico dipendente la ragione principale del suo disimpegno, della scarsa efficacia, l'anticamera della corruzione.

Giovanni Merla nel 1899 scriveva che "gli impiegati delle amministrazioni locali sono retribuiti inadeguatamente e quel che più monta, con poca speranza di miglioramento avvenire. Di qui i danni non lievi che le amministrazioni recano a loro stesse" <sup>9</sup>.

Questa situazione oggi si ripete aggravata con i blocchi di stipendi e soprattutto di progressioni e va corretta se vogliamo una buona amministrazione restituendo dignità al dipendente pubblico, premessa di ogni azione contro la corruzione.

7. Vanno poi sicuramente favoriti quei profili della politica di prevenzione della corruzione che tendono alla diffusione della cultura della onestà, dell'onore, del servizio che ai funzionari ed ai dipendenti è richiesta dagli art. 54 e 98 della Costituzione.

L'ANAC è l'autorità che dovrebbe svolgere una funzione pedagogica e diffondere nelle amministrazioni una nuova cultura amministrativa rivolta al bene comune, alla correttezza dei comportamenti, all'onestà ed al servizio.

L'indipendenza dall'indirizzo politico governativo può dare quella credibilità per svolgere ciò che la dottrina d'oltralpe chiama *mission pédagogique, dissuasive et corrective* <sup>10</sup>.

Con una precisazione.

---

dello Stato. Di qui nasce la questione troppo difficile e troppo trascurata: se le forze naturali dello stato siano sufficienti a produrre mezzi necessari al suo fine. Se il calcolo è stato fatto male, ne deriva un vero caos, disposizioni nuove e confuse vengono a dare all'attività statale una tensione eccessiva. Di questo e di altri mali ancora soffrono un gran numero di stati".

<sup>9</sup> G. Merla, *Indole giuridica e limiti delle concessioni municipali*, Napoli, 1889, p. 433.

<sup>10</sup> S. Licciardello, *Sulle sanzioni a tutela della concorrenza e del mercato. Italia e Francia a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, p. 97.

La nuova cultura deve essere diffusa nella amministrazione come nella politica che non può sentirsi estranea al problema e deve poi riguardare i cittadini da qualche tempo scarsamente attivi e partecipi.

Rispetto alle regole calate dall'alto, questa azione pedagogica parte da un confronto paritario, per portare ad una costruzione condivisa dell'onesta, dell'onore, del servizio esclusivo.

L'insufficienza della legge a modificare i comportamenti richiede un impegno diverso delle istituzioni di educazione e di esempio. Già Tommaso Moro di fronte al problema del rapporto tra l'uomo ed il territorio, riteneva che il solidaristico farsi carico delle generazioni future si realizza non attraverso la legge ed i piani ma attraverso la "solidità dei costumi". Ed ancora per Cicerone "l'amore per la virtù va inculcato ai giovani la cui educazione è fondamentale: le loro qualità morali devono essere tutelate dagli onesti costumi familiari e dagli esempi di rettitudine dei politici" <sup>11</sup>.

Solo attraverso l'educazione e l'esempio matura l'onestà, la responsabilità.

La democrazia ha bisogno di persone responsabili e di buona volontà che saranno così pure oneste.

La funzione pedagogica è strumentale a risaldare un nuovo patto sociale fondato su una etica responsabile, su un confronto sincero e leale tra Cittadini e Istituzioni, tra Stato ed Autonomie. tra Politica ed Amministrazione; serve a riporre fiducia nell'amministrazione, nei concorsi pubblici, nelle gare pubbliche; e serve poi ad educare i cittadini e le imprese all'etica del pubblico; a battere la convinzione che occorra la raccomandazione per vincere un concorso e che occorra corrompere per aggiudicarsi una gara.

Ciò che veramente conta per il compimento di un ordinamento democratico, ancora prima della legge, sono le persone, i costumi, i comportamenti.

Un percorso di "legalità" più sincero e sicuramente più efficace.

---

<sup>11</sup> Su queste riflessioni I. M. Marino, *Prime considerazioni su diritto e democrazia*, in *Dir. soc.*, 2010, p. 239 ss.