

Corruzione e criminalità organizzata

FRANCESCO MANGANARO

I. Premessa

In questo lavoro si intende indagare il perverso rapporto che sussiste tra corruzione e criminalità organizzata, due fenomeni teoricamente distinti, ma di fatto profondamente connessi, analizzando più che i profili penalistici e di politica criminale, quelli relativi al contrasto alla corruzione.

La corruzione è stata ben definita come il “reato degli infedeli”, cioè il tradimento da parte di coloro che dovrebbero curare il bene pubblico e che, invece, consentono un accesso a benefici pubblici non dovuti in cambio di denaro o di altre personali utilità¹.

Il fenomeno è diffuso a livello globale e non è affatto una novità dei nostri tempi, ma esso si è profondamente modificato ed ampliato nelle società attuali in cui le pubbliche amministrazioni sono forti produttrici di reddito.

È bene subito precisare che la corruzione è fenomeno spesso identificato con il clientelismo o con la cattiva amministrazione. Invero, sebbene i fenomeni spesso interferiscano o siano l'uno effetto dell'altro, va precisato che la corruzione ha una sua ben precisa definizione, delineata come reato nel codice penale.

La corruzione per un atto d'ufficio, ai sensi dell'art. 318 cod. pen., si ha quando un pubblico ufficiale o un esercente un pubblico servizio, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa. Invece, la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, ai sensi dell'art. 319 cod. pen., sanziona il pubblico ufficiale o l'esercente un pubblico servizio, che, per omettere o ritardare o per aver ommesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa.

Definito esattamente l'ambito del reato, si vuole in questa sede verificare in che modo la corruzione pesi sul sistema amministrativo e sociale del Paese, quali siano i suoi effetti in rapporto alla criminalità organizzata e quali possano essere i possibili rimedi dal punto di vista della legalità dell'azione

1. Sul punto, tra i tanti lavori prodotti: D. DELLA PORTA e A. VANNUCCI, *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*, Bologna, 1994; G. Colombo (a cura di), *Il sistema degli appalti*, Milano, 1995; S. Scamuzzi (a cura di), *Italia illegale*, Torino, 1996.

amministrativa².

2. L'attuale situazione della corruzione in Italia

La situazione di fatto della corruzione in Italia non è facilmente definibile, poiché, per sua natura, il fenomeno prolifera nella segreta collusione tra corrotto e corruttore: è per questo che qualsiasi statistica non presenta elementi di certezza.

Bisogna, perciò, distinguere tra i dati giudiziari relativi all'incidenza penale del fenomeno e quelli sulla percezione della corruzione, che indicano la pervasività del fenomeno.

Quanto ai primi, essi vengono analizzati nella Relazione al Parlamento 2010 prodotta dal Servizio Anticorruzione e trasparenza del Ministero della Funzione pubblica (SAeT), che analizza il fenomeno dal punto di vista dei dati processuali.

Dall'analisi delle statistiche giudiziarie risulta che nel periodo tra il 2004 e il 2010 sono state presentate 939 denunce per reati di corruzione e 881 denunce per il reato di concussione per un totale di 1.820 denunce rispetto al totale di 25.537 denunce per tutti i reati commessi nei confronti della pubblica amministrazione. Questo dato induce i redattori del Rapporto a ritenere che vi sia una "iperbolica differenza" tra il dato reale ed il dato immaginato, cosicché i reati di corruzione e concussione sarebbero una minima parte dei

reati contro la pubblica amministrazione.

Diverso è l'atteggiamento di altri organi istituzionali, che, partendo dai dati giudiziari, ritengono che la corruzione abbia una pervasività oscura e difficilmente quantificabile e rappresenti un fenomeno ben più vasto di quanto accertato in sede giudiziaria.

L'Unione Europea, consapevole del danno che la corruzione produce sullo sviluppo economico e sociale, ha, di recente, dedicato all'argomento una Comunicazione della Commissione COM 2011/308. Il costo complessivo annuo della corruzione sarebbe di 120 miliardi di euro, equivalente all'1% del PIL: tale dato viene stimato tenendo conto di analisi effettuate da gruppi di ricerca, ma è ampiamente incerto proprio per la difficile emersione del fenomeno, che, per sua natura, comporta un patto omertoso tra corrotto e corruttore. La comunicazione, per quanto qui interessa, mette in rilievo che il nostro Paese è uno fra i tre che non hanno ratificato la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa ed illustra le misure adottate o da adottare per monitorare il fenomeno, proponendo rimedi amministrativi. Ad esempio, si rileva che il 19% del PIL dell'UE è costituito da spese per appalti pubblici di lavori, beni e servizi, cosicché non solo è importante tutta la disciplina di settore, ma bisognerebbe sottoporre a più rigida regolamentazione nazionale tutti gli appalti cd. sotto soglia, che, non disciplinati dalle regole europee, costituiscono il 3,6 del PIL

2. B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007; F. Merloni e G. Arena (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza*, in www.astrid-online.it; M. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in *Codice dell'azione amministrativa* (a cura di M. A. Sandulli), Milano, 2011, pp. 83 e ss.; M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 141 ss.

3. Sui c.d. appalti sotto soglia, F. Manganaro, *I contratti sotto soglia comunitaria*, in F. Saitta (a cura di), *Il nuovo Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Padova, 2008, pp. 939 e ss.

europeo³.

Al dato reale dovuto al numero dei reati compiuti si deve associare il dato relativo alla “percezione” del fenomeno corruttivo, che segnala come i cittadini avvertono il fenomeno al di là dei dati statistici. Ovviamente si tratta, in questo caso di una stima difficilmente quantificabile, ma tuttavia proprio la difficile emersione del fenomeno fa ritenere che la misura della percezione sia più realisticamente vicina al dato reale di quanto non risulti dalle statistiche giudiziarie.

Il dato statistico più noto in questo ambito è quello prodotto annualmente da Transparency, organizzazione internazionale che annualmente stila una classifica sulla percezione delle corruzione nel mondo, utilizzando dati statistici di diversi enti ed organizzazioni specializzate. Anche nell’anno 2011, l’Italia ottiene una pessima valutazione, collocandosi al 69° posto su 183 Paesi e al quartultimo posto in Europa, davanti solo a Grecia, Romania e Bulgaria. Vengono suggerite misure di contrasto: la ratifica delle Convenzione civile e penale del Consiglio di Europa, l’istituzione di un’ autorità anticorruzione indipendente, protezioni efficaci per coloro che denunciano casi di corruzione.

Anche l’OCSE, nel suo rapporto 2011, raccomanda all’Italia di introdurre la responsabilità penale delle persone giuridiche e, nella consapevolezza della difficile emersione del fenomeno, di adottare misure di salvaguardia per gli informatori o per coloro che intendono denunciare casi di corruzione.

I dati più preoccupanti emergono dalle relazioni annuali della Corte dei conti, che evidenziano una costante crescita del fenomeno corruttivo. Nella relazione del Procuratore generale sull’anno 2011 si rileva amaramente che “quella contro la corruzione, latamente

intesa, rappresenta davvero un’impari battaglia: basti pensare che a fronte del costo plurimiliardario del fenomeno come stimato dagli organismi sopra citati, la Corte dei conti nel 2011 è riuscita ad infliggere condanne in primo grado per soli 75.254.141,70 euro (danno patrimoniale pari ad euro 73.619.459,63 + 1.634.682,07 euro per danno all’immagine), mentre in sede d’appello sono state definitivamente confermate condanne per l’importo di euro 15.050.803,58 (danno patrimoniale pari ad euro 13.189.771,21 + 1.862.032,37 euro per danno all’immagine) relative a giudizi trattati negli anni precedenti”.

3. L’analisi del Groupe d’Etats contre la corruption (GRECO)

La *querelle* sulle cifre della corruzione in Italia balla tra quelli più rassicuranti, dovuti all’analisi delle statistiche giudiziarie, fornite dal Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT) del Ministero della funzione pubblica nella citata relazione al Parlamento per l’anno 2010 e quelle ben più allarmanti della corruzione percepita fornite da organismi sopranazionali istituzionali (ONU, OCSE) e non (Transparency) nonché da fonti giudiziarie nazionali (Corte dei conti).

Un’analisi ampiamente significativa è quella effettuata da una Commissione costituita dal Consiglio d’Europa, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), che analizza la situazione dei singoli Stati aderenti, tra cui l’Italia, in contraddittorio con i rappresentanti degli Stati stessi, per individuare criticità dei singoli sistemi nazionali e suggerire eventuali rimedi.

Il rapporto sull’Italia del 27 maggio 2011 è la conclusione di un doppio ciclo di valuta-

zione sulla situazione italiana e merita di essere adeguatamente approfondito per la sua ampiezza e per l'autorevolezza e terzietà del GRECO.

Il procedimento di valutazione ha avuto inizio con un primo rapporto, esitato dal GRECO il 16 ottobre 2009, che conteneva ventidue raccomandazioni per contrastare il fenomeno corruttivo. A seguito di questo rapporto, il Ministro della giustizia ha creato un organismo *ad hoc*, formato da rappresentanti del Ministero per la semplificazione normativa, dell'Agenzia delle entrate, del Ministero dell'interno, della Direzione Investigativa Antimafia, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, del Ministero della funzione pubblica, della Banca d'Italia. Il 31 gennaio 2011, lo Stato italiano ha presentato un rapporto sulle misure adottate per mettere in atto le raccomandazioni di quel primo rapporto. Successivamente, con il rapporto del 27 maggio 2011, il GRECO, tenuto conto della relazione dello Stato italiano, valuta se e come le 22 raccomandazioni siano state o meno attuate.

Con la prima raccomandazione⁴, il GRE-

CO chiedeva che il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT) del Ministero della funzione pubblica o altro soggetto competente proponesse, con la partecipazione della società civile, un piano di politica anticorruzione. Questa prima raccomandazione è stata parzialmente attuata: il Servizio anticorruzione del Ministero della funzione pubblica è stato individuato come autorità nazionale per la lotta alla corruzione, come previsto dall'art. 6 della Convenzione delle Nazioni unite contro la corruzione; sono state adottate misure sanzionatorie dei dipendenti pubblici nella legge Brunetta; è stata presentata una proposta di legge specifica contro la corruzione.

La seconda raccomandazione suggeriva di riesaminare la legislazione italiana alla luce della convenzione penale sulla corruzione⁵; la presentazione di progetti di legge sul punto soddisfa il GRECO, che dà un giudizio positivo sull'attuazione legislativa.

La raccomandazione tre sull'attuazione di un programma globale di formazione specialistica per le forze di polizia⁶ è stata solo parzialmente realizzata.

La raccomandazione quattro⁷ sulla neces-

4. « i. que le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) ou d'autres autorités compétentes élaborent et présentent publiquement, avec la participation de la société civile, une politique anti-corruption qui prenne en considération la prévention, la détection, l'investigation et les poursuites d'affaires de corruption, et prévoit d'en contrôler et d'en évaluer l'efficacité ». Connessa a questa raccomandazione è anche la raccomandazione dieci (« x. doter le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), ou une quelconque autre entité, de l'autorité et des ressources pour évaluer systématiquement l'efficacité des dispositifs administratifs généraux conçus pour aider à prévenir et à détecter les affaires de corruption, rendre ces évaluations publiques et s'en inspirer pour formuler des recommandations de réforme », rispetto alla quale manca un esplicito riscontro nel rapporto finale.

5. « ii. réexaminer la législation existante et nouvelle qui doit garantir la conformité de la loi italienne aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), afin de faire en sorte que les professionnels et les magistrats puissent la consulter et l'utiliser avec la facilité voulue »

6. « iii. mettre en place un programme global de formation spécialisée à l'intention des officiers de police afin de leur inculquer des connaissances et une compréhension communes sur la façon de traiter les affaires de corruption et les infractions financières qui y sont associées ».

7. « iv. i) renforcer davantage la coordination entre les différentes forces de l'ordre impliquées dans l'investigation des affaires de corruption sur l'ensemble du territoire italien, y compris ii) en considérant l'intérêt (et la possibilité législative) d'élaborer un mécanisme horizontal de soutien pour aider celles-ci à mener ces investigations ».

sità di coordinamento delle forze di polizia è stata attuata, attraverso gruppi interforze a livello nazionale e locale.

Con la raccomandazione cinque⁸, il GRECO chiedeva un'analisi statistica sulle controverse in materia di corruzione estinte per prescrizione. Il gruppo di lavoro italiano ha svolto un'analisi dei dati di alcune Procure della Repubblica, ma, ad avviso del GRECO, si tratta di dati insufficienti, non essendo state indicate azioni volte a ridurre i pericoli dell'estinzione per prescrizione di processi pendenti.

La sesta raccomandazione⁹ chiedeva una modifica della l. 124/2008 (cd. Lodo Alfano), che permetteva di sospendere il processo penale nei confronti del Presidente del consiglio dei ministri, dei Ministri e dei Presidenti delle due Camere: la dichiarazione di incostituzionalità di tale legge ha pienamente soddisfatto

questa raccomandazione.

La raccomandazione sette¹⁰ suggeriva di procedere al sequestro o alla confisca dei beni ottenuti con la corruzione e, su questo punto, il GRECO mostra soddisfazione per le misure adottate dal nostro Paese in materia di confisca dei beni alla criminalità organizzata, auspicando un'estensione del rimedio anche a tutti gli altri casi di corruzione.

Così come una parziale attuazione ha avuto la raccomandazione otto¹¹, che invitava il nostro Paese ad adottare misure cautelari efficaci da parte delle forze dell'ordine nei confronti dei proventi della corruzione.

In maniera soddisfacente è stata attuata la raccomandazione nove¹² sul controllo delle operazioni finanziarie sospette, in quanto è migliorata la tracciabilità dei flussi economici.

Molte critiche vengono invece rivolte verso la mancata attuazione della raccomanda-

8. « v. afin d'assurer que l'on puisse arriver à une décision au fond dans les affaires de corruption et ce dans un délai raisonnable, i) entreprendre une étude du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription afin de déterminer l'ampleur et les causes de tout problème tangible ayant permis cette conclusion; ii) adopter un plan spécial pour étudier et régler, selon un calendrier précis, les problèmes identifiés par cette étude ; iii) diffuser publiquement les résultats de cet exercice ».

9. « vi. intégrer à la loi 124/2008 des dispositions permettant de lever la suspension des poursuites pénales afin de veiller à ce qu'une telle suspension n'entrave pas les poursuites effectives des infractions de corruption, par exemple en ce qui concerne les infractions pénales graves pour faits de corruption, en cas de flagrant délit ou lorsque la procédure a atteint un stade avancé ».

10. « vii. envisager l'introduction de la confiscation in rem afin de faciliter davantage la saisie des produits de la corruption ».

11. « viii. mettre en place les mesures appropriées permettant d'évaluer l'efficacité, dans la pratique, de l'activité des forces de l'ordre concernant les produits de la corruption, en particulier s'agissant de l'application des mesures provisoires et des ordonnances de confiscation ultérieure, y compris dans le cadre de la coopération internationale ».

12. « ix. i) insister, auprès des membres du personnel des organismes chargés de traiter ces aspects de la lutte contre la corruption, sur l'importance de faire remonter l'information concernant les déclarations d'opérations suspectes, de la coopération dans ce domaine et des effets bénéfiques que cela pourrait avoir ; ii) prendre des mesures pour indiquer clairement à ceux qui ont l'obligation de déclarer des opérations suspectes qu'une déclaration tardive ou une absence de déclaration ne sont pas acceptables, par exemple en recourant à des mesures de sanction, le cas échéant ».

13. « xi. pour ce qui est de l'accès à l'information : i) procéder à une évaluation et prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les administrations locales se conforment aux exigences en matière d'accès aux informations sous leur autorité; ii) procéder à une évaluation de la loi pour établir si la condition de motivation restreint, de manière injustifiée, la capacité du public de juger les actions administratives quand la connaissance d'un système ou de pratiques individuelles de prise de décision fournirait de solides éléments d'information sur d'éventuelles affaires de corruption, et rendre publiques cette évaluation et toutes recommandations, et iii) afin d'éviter qu'un recours ne soit formé devant les

zione undici sull'accesso agli atti ed alle informazioni della pubblica amministrazione¹³. La raccomandazione del GRECO sottolineava la necessità di ampliare l'accesso alle informazioni degli enti pubblici, anche locali, diffondendo notizie che rendano la popolazione in grado di valutare fatti corruttivi, migliorando altresì il sistema di tutela innanzi al giudice amministrativo per l'eventuale diniego di accesso. La risposta del governo italiano punta sull'attuazione della legge Brunetta che ha ampliato il concetto di trasparenza della pubblica amministrazione, ma il Greco ritiene assolutamente insufficienti le misure adottate per dare concreta attuazione all'accesso previsto dalla legge sul procedimento amministrativo.

Soddisfacente è ritenuta la risposta alla raccomandazione dodici¹⁴, poiché la recente emanazione del Codice del processo amministrativo consente una più rapida ed effettiva tutela nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Egual soddisfazione si esprime in ordine

alla raccomandazione tredici¹⁵, che chiedeva il rafforzamento dei sistemi di controllo interni sulla pubblica amministrazione: l'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT), nonché la previsione di altri tipi di controlli interni sono ritenuti eventi positivi.

Giudizio favorevole anche rispetto alla raccomandazione quattordici, che chiedeva più rigidità nelle norme relative alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici¹⁶, che si è realizzata con la riforma Brunetta e con specifici programmi di formazione sull'integrità delle pubbliche amministrazioni, organizzati a livello nazionale.

Non si è data, invece, attuazione alla raccomandazione quindici, che chiedeva l'elaborazione di un codice di condotta per i membri del governo¹⁷, che fissasse un preciso regime di incompatibilità.

Così come insoddisfacenti sono state le modalità di attuazione della raccomandazione sedici, che suggeriva di adottare regole

tribunaux administratifs où s'accumulent les dossiers en souffrance, envisager d'investir la Commission pour l'accès aux documents administratifs de l'autorité pour ordonner à l'organisme administratif, après l'avoir entendu, de communiquer l'information demandée ».

14. « xii. que, dans le cadre des mesures prises pour s'attaquer à la longueur des procédures et à l'arriéré des appels administratifs, les autorités envisagent expressément d'instaurer des solutions de rechange officielles aux voies de recours judiciaires, telles que d'autres formes de résolution des litiges ».

15. « xiii. dans le cadre de la réforme globale de l'administration publique, donner à tous les organismes qui la composent un accès à des ressources d'audit internes, soit directement, soit en partage ».

16. « xiv. i) imposer des normes cohérentes et contraignantes à tous les agents de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; ii) prendre des mesures pour prévoir des procédures disciplinaires exercées en temps utile en cas de violation de ces normes, sans attendre une condamnation pénale définitive ; et iii) fournir aux personnes assujetties à ces normes des moyens de se former, des directives et des conseils concernant leur application ».

17. « xiv. i) imposer des normes cohérentes et contraignantes à tous les agents de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; ii) prendre des mesures pour prévoir des procédures disciplinaires exercées en temps utile en cas de violation de ces normes, sans attendre une condamnation pénale définitive ; et iii) fournir aux personnes assujetties à ces normes des moyens de se former, des directives et des conseils concernant leur application ».

18. « xvi. i) adopter des règles claires et contraignantes en matière de conflit d'intérêt applicables à toute personne exerçant des fonctions au sein de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de

chiare in materia di incompatibilità per tutti i dipendenti pubblici e totale pubblicità dei redditi dei ministri¹⁸.

Non ha trovato riscontro la raccomandazione diciassette con cui si chiedevano misure volte a stabilire incompatibilità ad assumere incarichi privati da parte di amministratori in uscita da cariche pubbliche, essendoci il sospetto che fossero frutto di uno scambio corruttivo¹⁹.

Insoddisfacente anche la risposta alla raccomandazione diciotto con cui il GRECO chiedeva di introdurre misure di garanzia per coloro che denunciano situazione di corruzione²⁰, non essendo sufficiente la proposta di legge, ancora non attuata, circa tale tutela.

Nemmeno realizzata la prescrizione diciannove, che raccomandava di introdurre la responsabilità delle imprese per i reati di corruzione nel settore privato²¹.

Non è stato dato seguito alla raccomandazione venti²², che suggeriva di interdire dai pubblici uffici i dipendenti pubblici condannati per corruzione, indipendentemente dalla

sussistenza o meno dell'abuso di potere: la situazione italiana è insoddisfacente, perché non è stata ratificata la Convenzione penale sulla corruzione.

Con la raccomandazione ventuno, il GRECO consiglia di rafforzare gli obblighi contabili delle imprese e vigilare sull'effettività delle pene previste e sulla loro forza di dissuasione²³. Il GRECO rileva criticamente che nulla è stato fatto in questo ambito dopo la l. 262/2005, che era stata emanata già prima dell'ultimo rapporto.

Soddisfacenti le misure adottate in conseguenza della raccomandazione ventidue sulle denunce di casi sospetti di corruzione e riciclaggio, anche attraverso il coinvolgimento degli ordini professionali²⁴.

Le conclusioni a cui arriva il rapporto GRECO sono molto significative.

Delle ventidue raccomandazioni proposte meno della metà sono state effettivamente realizzate. Sono state messe in atto le raccomandazioni *ix*, *xiv* e *xxii*, sono state trattate in maniera soddisfacente le raccomandazioni *ii*,

l'administration ; et ii) instaurer ou adapter (selon le cas) un ou des dispositifs de divulgation du patrimoine des titulaires des postes de la fonction publique les plus exposés aux risques de conflits d'intérêts pour contribuer à prévenir et à détecter les possibilités de telles situations ».

19. « xvii. adopter et mettre en oeuvre des restrictions appropriées concernant les conflits d'intérêts qui peuvent se produire avec la mobilité dans le secteur privé des agents public qui remplissent des fonctions exécutives (administration publique) ».

20. « xviii. mettre en place un système de protection adapté des personnes qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption au sein de l'administration publique donneurs d'alerte) ».

21. « xix. que la responsabilité des entreprises soit élargie pour couvrir les infractions de corruption active dans le secteur privé ».

22. « xx. examiner la possibilité d'imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans une personne morale aux personnes condamnées pour des infractions graves de corruption, dans tous les cas, indépendamment du fait de savoir si la commission de ces infractions est associée à un abus de pouvoir ou à la violation des obligations inhérentes à la fonction exercée ».

23. « xxi. réexaminer et renforcer les obligations comptables de toutes les formes d'entreprise (qu'elles soient ou non cotées en Bourse) et veiller à ce que les peines applicables soient effectives, proportionnées et dissuasives ».

24. « xxii. étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des comptables, des commissaires aux comptes et des membres des professions de conseil et juridiques, quelles mesures supplémentaires (y compris à caractère législatif/réglementaire) peuvent être adoptées pour améliorer la situation en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent aux organismes compétents ».

iv, vi, vii, xii e xiii. Le raccomandazioni *i, iii, v, viii, x e xvi* sono state parzialmente attuate. Invece, non hanno trovato nessuna attuazione le raccomandazioni *xi, xv, xvii, xviii, xix, xx e xxi*²⁵.

Soffermandoci solo su queste ultime, rimaste inattuate, si propongono ulteriori riflessioni per individuare modalità di azioni future.

Si riscontra, innanzitutto, una limitazione al diritto di accesso (raccomandazione undici) e ciò sembrerebbe paradossale in un ordinamento come quello interno che ha inteso regolamentare tale diritto fin dal 1990 con la legge sul procedimento. Invece, secondo il GRECO, la necessità di motivare la richiesta di accesso costituisce un limite all'esercizio

del diritto ed inoltre vi è scarsa pubblicità e possibilità di accesso alle riunioni degli organi collegiali amministrativi²⁶.

Molto dura la valutazione del GRECO circa l'inattuazione della raccomandazione quindici, sull'integrità dei membri del governo, poiché nessuna misura, pur promessa, è stata adottata in un ambito in cui l'esempio di assoluta integrità è quanto mai necessario²⁷.

Critica anche la posizione sulla mancata regolamentazione del possibile conflitto di interessi (raccomandazione diciassette) tra funzionari pubblici che, usciti dalle amministrazioni, assumono incarichi privati, che potrebbero essere oggetto di scambi corruttivi. Le misure indicate dal governo sono insoddisfacenti non solo perché ancora non adot-

25. Secondo il GRECO, « Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Italie a mis en oeuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante moins de la moitié des 22 recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes. Les recommandations ix, xiv et xxii ont été mises en oeuvre de façon satisfaisante et les recommandations ii, iv, vi, vii, xii et xiii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iii, v, viii, x et xvi ont été partiellement mises en oeuvre. Les recommandations xi, xv, xvii, xviii, xix, xx et xxi n'ont pas été mises en oeuvre ».

26. Paragrafi 143 e 144 del Rapporto di valutazione del 2009.

27. « Le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour donner suite à la recommandation xv et ainsi adopter un code de conduite à l'intention des membres du Gouvernement, annoncé publiquement, auquel ceux-ci adhéreraient professionnellement et, si possible, contraignant. Comme l'a souligné le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes (paragraphe 151), la conduite des plus hauts responsables publics, à n'importe quel niveau de l'exécutif, sert de modèle au reste de l'administration publique et renforce ou ébranle très facilement la confiance des citoyens. Il est essentiel d'établir très clairement (pour le grand public et les hauts responsables concernés) que ces responsables sont assujettis à des normes d'intégrité strictes. Dans ce contexte, le GRECO note que les autorités sont désormais d'avis que les membres du Gouvernement sont visés par le Code de conduite des agents publics. Toutefois, cette information s'écarte de l'analyse du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes, qui a souligné la non-existence d'un code de conduite applicable aux membres du Gouvernement et aux membres du Parlement en dehors de la législation pénale et des règles contenues dans le Décret du Conseil des ministres du 20 décembre 2007 relatif aux cadeaux protocolaires ainsi que dans la loi 215/2004 relative aux conflits d'intérêts ».

28. Le GRECO prend note des modifications proposées au projet de loi relatif à la lutte contre la corruption pour traiter le problème du pantouflage ; elles marquent une avancée qui doit maintenant être concrétisée sous forme de loi. Toutefois, le GRECO considère que les modifications proposées, même si elles sont adoptées, ne satisferaient toujours pas à l'objectif visé par la recommandation xvii : elles ont un champ d'application très limité et ne couvrent pas tout l'éventail des conflits d'intérêts susceptibles de se produire avec la mobilité dans le secteur privé des agents publics qui remplissent des fonctions d'administration. En outre, pour réglementer le pantouflage, les autorités doivent également mettre en place les modalités d'application nécessaires donnant effet aux dispositions juridiques pertinentes en la matière (par exemple, mécanismes d'agrément préalable et/ou de déclaration des activités envisagées ou en cours après cessation de fonctions, sanctions, etc.). D'autre part, il est important que toute disposition juridique adoptée dans ce domaine soit assortie de lignes directrices à l'intention des agents publics sur les cas pratiques posant le dilemme éthique qui peut

tate nella legge anti-corruzione, ma anche per la loro intrinseca limitatezza, dovendosi estendere a casi ben più ampi²⁸.

Nemmeno soddisfacenti sono le misure proposte — e peraltro non ancora approvate — sulla tutela degli informatori o dei denunciati casi di corruzione (raccomandazione diciotto), poiché non sono sufficienti a garantire contro eventuali ritorsioni a danno dei dipendenti denunciati casi di corruzione²⁹.

Infine, il GRECO segnala che nessuna misura è stata adottata per la corruzione nel settore privato (raccomandazione diciannove); per impedire che condannati per corruzione possano assumere cariche pubbliche (raccomandazione venti); sul rafforzamento ed effettività delle sanzioni per le imprese (raccomandazione ventuno)³⁰.

Il giudizio finale del GRECO deve far riflettere sulle misure legislative ed amministrative da mettere in atto. Non basta la pur necessaria ratifica della convenzione ONU del 2009 contro la corruzione, ma bisogna realizzare le misure indicate dal Consiglio d'Eu-

ropa, cioè dare attuazione alla Convenzione penale e civile sulla corruzione³¹. Inoltre, il GRECO osserva che alcune questioni non sono oggetto di attenzione da parte del nostro Paese: il Codice di condotta dei membri del governo, la prevenzione del conflitto di interessi, la protezione dei denunciati, il rafforzamento delle disposizioni di lotta contro la corruzione nel settore privato³².

Il GRECO raccomanda non solo di realizzare le misure rimaste inattuato, ma soprattutto di dare ampia pubblicità nell'opinione pubblica alle misure contro la corruzione, al fine di dimostrare la volontà delle istituzioni di combattere radicalmente il fenomeno corruttivo.

4. La corruzione in un contesto di criminalità organizzata

Se dubbi sono stati sollevati sulla entità del fenomeno corruttivo, vi è invece consenso sul fatto che la corruzione sia uno degli ele-

apparaître lorsqu'un agent public intègre une entité privée similaire, liée voire concurrente, immédiatement ou peu longtemps après avoir quitté la fonction publique.

29. En particulier, la disposition législative consacrant le principe d'une protection obligatoire des donneurs d'alerte contre toute mesure de représailles doit s'inscrire dans un cadre plus complet et détaillé de protection des fonctionnaires déclarant de bonne foi des soupçons de corruption, qui inclurait des dispositions concrètes sur les modalités pratiques de la déclaration (par exemple, structure hiérarchique interne ou externe, garanties de confidentialité et degré de soupçon) et les mécanismes pertinents de protection contre des mesures de vengeance (par exemple, pouvoirs et régime d'application de la protection et formes de compensation).

30. En particulier, le GRECO a exprimé des appréhensions concernant les conditions et les seuils établissant la responsabilité, la fixation des peines et le champ des auteurs possibles de l'infraction de faux en écritures comptables. Enfin, le GRECO a aussi formulé des critiques sur le champ d'application limité des exigences de vérification comptable, à savoir les entreprises cotées en Bourse, entreprises d'Etat et compagnies d'assurance.

31. « La ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est intervenue en 2009, mais l'Italie n'a toujours adhéré à aucun des instruments pertinents du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption (c'est-à-dire la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel ainsi que la Convention civile sur la corruption) ».

32. « Le GRECO regrette que certaines questions aient fait l'objet d'une attention insuffisante ou nulle à ce stade, notamment l'adoption de codes de conduite à l'intention des membres du Gouvernement, la prévention des conflits d'intérêts, la protection des donneurs d'alerte et le renforcement des dispositions de lutte contre la corruption dans le secteur privé ».

menti su cui si fonda l'azione della criminalità organizzata.

È bene chiarire che il fenomeno della corruzione, come abbiamo visto, riguarda l'intero sistema nazionale e sopranazionale, non essendo di per sé legato alla sussistenza di una forte criminalità organizzata.

Ma è altresì evidente che, nei territori ad alto rischio criminale, la corruzione diventi uno strumento utilizzabile per accrescere la pressione mafiosa, inquinando gli atti delle amministrazioni pubbliche.

Dagli studi su questo argomento sappiamo che le mafie sono oggi diventate imprenditrici, entrando direttamente nel circuito economico e delle commesse pubbliche. L'infiltrazione negli appalti pubblici avviene perciò in maniera differenziata: senza partecipare direttamente alle gare, si impongono guardiane o lavori in subappalto oppure, la criminalità imprenditrice partecipa direttamente alla gara pubblica con azioni tese ad estromettere gli altri imprenditori.

Le analisi dimostrano che permane un terzo modo di introdursi nell'azione amministrativa, che è proprio quello della collusione con la politica e la burocrazia: è il fertile terreno della corruzione, in cui la forza economica e intimidatrice della criminalità organizzata collude o si impone alle amministrazioni pubbliche.

Gli indicatori in questo senso sono univoci e dimostrano lo stretto rapporto tra mafie e corruzione.

Nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, il Procuratore generale della Corte dei conti ricorda come il

rapporto dell'Economic Index forum indichi nella corruzione e criminalità organizzate i maggiori ostacoli allo sviluppo economico, soprattutto del Mezzogiorno.

Invero, anche questo profilo è oggetto di recenti querelle tra il SAeT ed altri organismi di ricerca. Ad esempio, secondo l'indagine CENSIS 2010, il 42,2% delle denunce per reati di corruzione si consuma nelle quattro Regioni ad alta densità criminale (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), mentre invece i dati forniti dal SAeT dimostrano come lo specifico reato di corruzione non abbia questa elevata incidenza nelle indicate Regioni.

Ovviamente le letture possibili dei dati possono essere anche contraddittorie. I casi di corruzione potrebbero apparire ridotti nelle Regioni ad alta densità criminale perché le infiltrazioni mafiose avvengono in altro modo, attraverso la partecipazione diretta all'amministrazione pubblica delle organizzazioni criminali divenute imprenditrici. Oppure il fenomeno corruttivo non emergerebbe nelle statistiche giudiziarie proprio per l'omertà imposta con la forza intimidatrice dalle organizzazioni criminali³³.

Comunque sia da tutte le analisi risulta che nelle Regioni a rischio criminalità vi sia un preponderante numero di reati contro le amministrazioni pubbliche, soprattutto in materia di frodi comunitarie.

Dunque, se pure è corretto distinguere tra singoli tipi di reati non tutti sussumibili sotto la categoria della corruzione, è altresì certo che sono numerosi i casi di corruzione/collusione in cui il reato si consuma con l'intervento di funzionari pubblici o di

33. P. DAVIGO e G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Bari, 2007, ritengono che «la corruzione giunge a conoscenza dell'autorità in misura più ridotta quando risulta "gestita" dalla criminalità organizzata con i metodi della intimidazione e la cultura dell'omertà che le fanno da sfondo e da collante».

professionisti, delineando quella che è stata tradizionalmente definita come zona grigia.

Tutte le analisi confermano, perciò, seppure in maniera differenziata, che la lotta alla corruzione costituisce un segmento significativo delle politiche contro la criminalità organizzata, soprattutto contrastando — anche a livello di opinione pubblica — quel *milieu* di illegalità diffusa, che costituisce terreno fertile (seppure difficilmente misurabile) di crescita della criminalità organizzata.

Ecco perché è opportuno, al di là delle controversie sui dati statistici, individuare modi di contrasto del fenomeno corruttivo.

5. Il disegno di legge per la prevenzione e la repressione della corruzione

Il contrasto alla corruzione, dopo la transitoria esperienza di un Commissario nazionale *ad hoc*, è entrato nell'agenda parlamentare, ma ne è rimasto ancora impantanato.

Il 15 giugno 2011, il Senato ha approvato un disegno di legge di iniziativa governativa, ma il testo è ancora all'esame della Camera, sebbene il governo, anche a seguito dei gravi fatti di corruzione nella gestione dei fondi dei partiti accaduti in questi giorni, tenti di accelerare l'*iter* parlamentare.

Perciò, nonostante le possibili modifiche del progetto di legge, è utile valutare quali siano le proposte in campo. Come Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi della convenzione ONU sulla corruzione, viene indicata la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) voluta dalla legge Brunet-

ta. Vengono rafforzate — secondo le indicazioni fornite dal GRECO — le misure sulla trasparenza (art. 2) e sulle incompatibilità dei pubblici dipendenti (art. 3), sui limiti ad incarichi privati assunti da coloro che cessano da funzioni pubbliche; si rafforza la tutela di pubblici dipendenti che denunciano casi di corruzione; si inaspriscono le pene per reati contro la pubblica amministrazione.

Ma su questo progetto di legge, presentato dal precedente governo, il nuovo esecutivo intende porre delle sostanziali modifiche, tanto è vero che il Ministro per la pubblica amministrazione, con decreto del 23 dicembre 2011, ha costituito una Commissione³⁴ per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, allo scopo di produrre uno studio generale sulle norme anti-corruzione, ma anche al fine di emendare la proposta di legge all'esame della Camera. L'attuale governo dimostra così di voler accelerare l'*iter* di approvazione, ma, allo stesso tempo, di volerlo modificare in alcuni punti essenziali.

L'importante lavoro della Commissione va segnalato, perché incide profondamente sul contenuto del progetto di legge, sostanzialmente riscrivendolo in parti altamente significative.

La Commissione ritiene che i piani organizzativi anti-corruzione, previsti dal progetto di legge per le amministrazioni statali, debbano essere estesi a tutte le amministrazioni, anche regionali e locali. Inoltre, la Commissione propone modifiche sostanziali sul contenuto dei piani, stabilendone il contenuto ed il soggetto responsabile all'interno

34. La Commissione, coordinata dal Consigliere di Stato Garofoli è composta dal magistrato della Corte di cassazione Cantone, dal magistrato della Corte dei conti Granelli e dai professori Mattarella, Merloni e Spangher.

delle amministrazioni e prevedendo altresì il coinvolgimento dell'organo politico³⁵.

Sostanziali modifiche vengono anche proposte in materia di trasparenza. Innanzitutto, ad avviso della Commissione, la trasparenza dovrebbe essere oggetto di una specifica delega al governo, al fine di realizzare una disciplina unitaria della materia, oggi dispersa in troppe leggi. La Commissione propone di inserire tra i dati oggetto di accesso quelli patrimoniali, relativi ai titolari di incarichi politici, nonché i dati reddituali e patrimoniali di alcune categorie di dipendenti pubblici con funzioni dirigenziali³⁶.

Si propone un deciso rafforzamento delle incompatibilità di cui all'art. 3 del disegno di legge, per esempio impedendo l'accesso a commissioni di concorso o di aggiudicazione di gara di soggetti condannati per i reati previsti dal libro II, titolo II capo I del codice penale. Si prospetta la necessità di emanare nuovi codici di comportamento a garanzia dell'integrità dell'attività dei pubblici dipendenti, stabilendo sanzioni disciplinari più rilevanti.

Si rafforza la tutela dei denunciatori i casi di corruzione, che — correttamente, ad avviso della Commissione — dovrebbero rimanere sempre anonimi (e non fino alla contestazione dell'addebito disciplinare, come ora previsto nel progetto di legge approvato dal Senato), peraltro sottraendo tale denuncia all'accesso.

Inoltre, la Commissione propone un eventuale art. 4-bis, che preveda un premio in denaro (tra il 15 ed il 30% del valore della somma recuperata a seguito della denuncia) per chi segnali all'autorità giudiziaria o alla

Corte dei conti condotte illecite fonte di danno erariale. L'utilità di questa norma viene, tuttavia, attenuata dal lungo termine (la condanna definitiva della Corte dei conti) a cui è sottoposto il diritto al premio.

La Commissione, infine, propone che le norme della legge per la prevenzione della corruzione vengano estese a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 c. 2 della l. 165/2001, quindi anche alle Regioni ed agli enti locali e successivamente applicate, tramite intese definite in sede di Conferenza unificata, anche a Regioni e Province autonome.

6. Gli ultimi sviluppi di un percorso ancora incompleto

L'esame del disegno di legge ha dato luogo, proprio in questi ultimi giorni, a nuove proposte, tese a dotare di maggiore effettività le norme sulla prevenzione della corruzione.

Assai significativo, a questo proposito, è un testo esitato in data 3 aprile dalla citata Commissione ministeriale per la prevenzione del fenomeno della corruzione.

I rimedi ora proposti appaiono fortemente innovativi e sistemici soprattutto in ordine ai rapporti con le autonomie locali. Infatti il documento propone di rivalutare il ruolo dei prefetti come sostegno alle amministrazioni locali per la redazione dei piani anti-corruzione. La mancata adozione del piano diventerebbe uno dei possibili motivi di applicazione della sanzione prevista dall'art. 14 t.u. enti locali 267/2000, che potrebbe portare

35. Questo profilo appare assai interessante e delicato. La soluzione proposta dalla Commissione prevede che l'organo politico individui tra i dirigenti quello responsabile della prevenzione della corruzione, il quale cura la redazione del piano. La mancata adozione del piano è valutabile ai fini della responsabilità dirigenziale.

36. Si propone altresì che sui siti istituzionali vengano pubblicati bilanci e conti consuntivi.

allo scioglimento degli organi consiliari. In questa più rigida forma di controllo viene inserita una disposizione volta a modificare lo *status* del segretario comunale e provinciale. Con lo scopo esplicito di ridurre il tasso di fiducia della scelta, il documento propone di modificare il sistema di nomina del segretario comunale e provinciale, lasciandone la scelta al Sindaco o al Presidente della Provincia, ma in una rosa di candidati formulata dal Ministero dell'interno, rendendo più difficile la procedura di revoca, sempre al fine di rafforzarne l'indipendenza.

Le scelte ora proposte appaiono significative, anche se pongono ovviamente problemi di natura sistemica, andando ad influire nel complesso rapporto Stato-autonomie locali, segnato da un lungo e tortuoso percorso autonomistico avvenuto a partire dalla legge di riforma degli enti locali n. 142 del 1990³⁷.

A questo proposito, è bene precisare che, pur chi ha sostenuto la tesi di una maggiore autonomia degli enti locali, non ha mancato di sottolineare che la radicale caduta di ogni sistema di controllo abbia costituito un serio problema per la legalità e l'efficienza dell'attività amministrativa degli enti locali. Caduti i controlli esterni in nome dell'autonomia, i controlli interni si sono dimostrati troppo deboli per la scarsa autonomia dei soggetti ad essi preposti, anche per la fiducia delle nomine dei componenti degli organi di controllo interno.

La verifica della legalità, sottratta anche alla tradizionale figura del segretario comunale e provinciale dipendente dal Ministero dell'Interno, non trova rimedi interni alle

amministrazioni e viene lasciata alla sola via giudiziaria, peraltro sempre più difficilmente perseguibile, anche per gli alti costi di essa. Così la drastica riduzione della giustizia nella amministrazione e la difficoltà di accedere alla giurisdizione amministrativa costituiscono insieme una forte riduzione dei presidi di legalità.

Ecco perché questa apparente digressione dal tema principale ne costituisce, invece, una parte sostanziale. La lotta alla corruzione, infatti, può trovare una significativa risposta rendendo effettivi i controlli di legittimità.

Se un rilievo si può fare alla proposte formulate³⁸ è che le rigide misure previste per gli enti locali non trovano eguale riscontro per le amministrazioni statali. Per queste ultime, infatti, appaiono troppo limitate le sanzioni applicabili dalla CIVIT. Se la sanzione per gli enti locali può giungere fino allo scioglimento dei Consigli, bisogna individuare forme analogamente significative per far valere l'eventuale responsabilità delle amministrazioni nazionali.

Certo, in questo contesto, molto utile può essere la semplificazione del procedimento disciplinare, peraltro previsto nel progetto di legge. Utile ma non sufficiente, poiché la sanzione — come nel caso degli enti locali — dovrebbe incidere sull'organo politico che, insieme ai dirigenti, sono responsabili dell'attuazione delle norme di prevenzione in materia di corruzione.

Come si può vedere da queste ultime considerazioni, l'argomento è assolutamente centrale nell'attuale dibattito politico. Bisogna approfittare di questa attenzione media-

37. F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 259 e ss.

38. La Commissione non ha concluso i suoi lavori e, perciò, potrà introdurre nuove proposte di modifica del disegno di legge, ancora oggi all'esame della Camera.

tica, attualmente dedicata al fenomeno per accelerare l'*iter* di approvazione della legge, ma, d'altra parte, bisognerà ponderare con attenzione norme che finiranno per influire profondamente sulle attività delle pubbliche amministrazioni.

In questo senso bisognerà agire senza ulteriori esitazioni, rendendo effettivi, a tutti i livelli di governo (statale, regionale, locale) modalità di controllo, regimi di incompatibilità e premialità per contrastare un fenomeno assai diffuso e pernicioso come la corruzione.

Infatti, la corruzione, a maggior ragione quando commista con fenomeni di criminali-

tà organizzata, rappresenta non solo un *vulnus* della legalità, ma mina alle basi la fiducia nello Stato di diritto, debilita la coscienza morale e la responsabilità collettiva per i beni comuni.

Perciò, qualsiasi opera di contrasto al fenomeno corruttivo deve necessariamente essere multidisciplinare, mettendo insieme regole sul controllo della legalità amministrativa, sanzioni disciplinari, modifiche al codice penale, ma anche misure educative, percorsi di legalità, buone pratiche che facciano vedere, soprattutto ai giovani, che merito e competenza valgono più di percorsi illegali.

Francesco Manganaro