

alterazione della competizione elettorale e di conflitto di interessi si pongono in termini diversi che in sede nazionale.

Si tratta di una materia di rilevanza costituzionale, nella quale si presentano diverse esigenze: l'autonomia degli organi costituzionali, il diritto di elettorato passivo, la libertà di iniziativa economica, la tutela della proprietà. Proprio per questo, si può ipotizzare che i principi ispiratori della disciplina siano posti da una fonte costituzionale.

Varie proposte di legge sono state presentate in Parlamento nella scorsa legislatura, e dal Senato è stato approvato un testo unificato. Questo testo lascia aperti alcuni problemi: in particolare, quello del personale degli enti locali e quello del rapporto tra il titolare di una carica pubblica in situazione di conflitto di interessi ed il soggetto a cui sia affidata la gestione del suo patrimonio (a questo riguardo, va segnalato che non è sufficiente, per risolvere il conflitto, separare le gestioni, ma è necessario separare effettivamente gli interessi, attraverso una gestione "cieca" - della quale l'interessato non sia informato - e attraverso la possibilità del gestore di vendere proprietà e modificare la consistenza del patrimonio affidatogli).

I principi a cui dovrebbe ispirarsi una disciplina del conflitto di interessi dei parlamentari e degli uomini di governo sono i seguenti:

*a)* aggiornamento delle ipotesi di ineleggibilità e precisazione di quelle già esistenti;

*b)* ambito soggettivo non limitato al governo nazionale, ma esteso anche agli organi locali (membri delle giunte e dei consigli);

*c)* divieto di svolgere attività derivanti da rapporti di impiego pubblico o privato ed altre attività incompatibili con la carica ricoperta: al titolare o al componente di un organo di governo, infatti, è richiesto un impegno pieno nell'esercizio delle sue funzioni. Questo obbligo può essere sanzionato, prevedendo ad esempio - in caso di violazione - la sospensione dall'albo professionale o la revoca del relativo provvedimento autorizzatorio;

*d)* obbligo di dichiarare determinati interessi patrimoniali e di affidare le attività economiche rilevanti (individuata sulla base di criteri certi, relativi sia al settore o mercato, sia in base alla dimensione o al bilancio) a gestioni "cieche", sul modello statunitense;

*e)* scelta del gestore in base ad un procedimento che garantisca i diritti dell'interessato ma anche l'interesse pubblico (ad esempio, scelta dell'interessato su una rosa di tre società fiduciarie indicate dall'organo di controllo);

*f)* obbligo, in determinati casi, di affidare al gestore un mandato a vendere;

*g)* sanzioni ispirate più a colpire il versante privato del conflitto di interessi (ad esempio, sospensione dall'albo professionale o sanzioni pecuniarie alle imprese) che quello pubblico;

*h)* restrizioni successive alla cessazione della carica, per periodi limitati, individuate e graduate in base alle funzioni svolte;

*i)* individuazione dell'autorità di controllo in un organo collegiale apposito. (Per quanto riguarda l'ineleggibilità, l'incompatibilità ed il conflitto di interessi dei membri del governo e del Parlamento nazionale, proposte di legge già presentate ipotizzano il trasferimento della competenza in materia alla Corte costituzionale o organi giurisdizionali).

#### **4.11. Che si riformi la disciplina delle nomine politiche**

Il problema delle nomine riguarda essenzialmente la preposizione alla direzione degli enti pubblici, statali e locali, non avendo particolare rilievo quelle dei dirigenti di carriera.

La misura della sua incidenza sul terreno delle attività devianti attiene al modo in cui si formano i momenti della proposta, del controllo e della nomina. L'attuale sistema presenta talune peculiarità che riguardano la varietà della disciplina normativa e la diversità dei livelli di azione (nazionale o locale) degli enti:

*a)* quello statale è regolato da una legislazione generale, che attribuisce al governo la formulazione della proposta, mentre alle commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere spetta il controllo sulle nomine che si esercita sull'espressione di un parere motivato non vincolante sulla proposta governativa. In concreto, però, questa soluzione appare squilibrata a favore dell'esecutivo e ciò per due principali ragioni. La prima consiste nella mancanza di un procedimento tipizzato, giacché la legge fa obbligo al governo di esporre alle Camere soltanto quale sia stata la procedura seguita per addvenire all'indicazione della candidatura e dei motivi che la giustificano secondo criteri di capacità professionale dei candidati (così, ad esempio, in base al comma 1 articolo 4 della legge n. 14 del 1978). La seconda dipende, invece, dalle modalità d'intervento delle due Camere, consistenti nella sostanziale non vincolatività del loro parere e nell'assenza di una disciplina regolamentare dell'attività delle commissioni relativamente a questa fase;

*b)* vi sono, poi, le legislazioni speciali, riconducibili allo schema della nomina di concerto da parte dei presidenti delle assemblee, volta ad assicurare un più elevato grado di imparzialità. Secondo alcuni tale procedura presenterebbe la difficoltà di esprimere con l'atto di nomina la sintesi degli orientamenti presenti nella Camera e di attrarre le presidenze nel vivo della contesa politica.

Per quanto riguarda la preposizione agli organi di governo degli enti locali, la normativa, è data in parte dalla disciplina regionale, in parte dalla legge di riforma delle autonomie locali. Il potere di nomina conferito al sindaco o al presidente della Provincia è soggetto a verifica solo nella forma del controllo politico dell'attività dei primi da parte dei rispettivi consigli. La circostanza che questi non siano investiti di competenza al riguardo conferisce una vera e propria opacità all'atto e al modo della sua formazione.

Le alternative all'attuale sistema (tanto statale, quanto locale) sembrano, dunque, poter essere di due tipi:

a) il controllo potrebbe consistere in un procedimento in forma di contraddittorio improprio davanti ai collegi rappresentativi (Came-re, Consigli regionali, comunali, provinciali), accentuando l'aspetto politico delle carriere (al riguardo si ricorda che l'articolo 2, comma 7 della legge 14 novembre 1995, n. 481, "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle autorità dei regolazione dei servizi di pubblica utilità", prevede: a) che le designazioni dei componenti l'autorità sono previamente sottoposte al parere delle competenti commissioni parlamentari; b) che le commissioni stesse possono procedere all'audizione delle persone designate; c) che in nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti);

b) in alternativa la nomina e il controllo potrebbero essere demandati a collegi di garanti, con formule opportune, così da sottolineare il profilo tecnico-professionale dei nominati (secondo il modello della *Civil service commission*, sperimentato negli Stati Uniti e degli organismi della famiglia dell'ONU, oppure seguendo e migliorando l'esperienza compiuta, ad esempio, dal comune di Milano).

L'una e l'altra soluzione dovrebbero, comunque, essere sostenute dalla ragionata previsione di motivi di incompatibilità, connessi alla pregressa titolarità di uffici e, quindi, ai potenziali conflitti di interessi.

Va sottolineata, infine, la possibilità di ridurre il numero delle nomine spettanti ai corpi politici, o lasciando i relativi posti a funzionari di carriera, o conferendo il potere di nomina a corpi tecnici.

#### **4.12. Che si rafforzino i corpi tecnici**

Una delle ragioni principali della corruzione è la debolezza della amministrazioni pubbliche, data dall'assenza o dall'insufficienza dei corpi professionali. Essa costringe le amministrazioni ad affidarsi a soggetti esterni per tutte le attività che richiedano l'opera di specialisti.

Fino al secondo decennio del secolo, i corpi tecnici dello Stato erano caratterizzati da altissima professionalità ed erano capaci di progettare opere e realizzare programmi di grande complessità. Successivamente, essi hanno perso la capacità di attrarre il personale più qualificato. In particolare, i due principali corpi tecnici dello Stato, genio civile e uffici tecnici erariali, sono caratterizzati da una crisi di professionalità, dall'insufficiente copertura dei posti in organico, e da un'irrazionale distribuzione del personale sul territorio nazionale. In altri casi, la scelta di soggetti inadeguati a dirigere gli uffici tecnici determina il cattivo funzionamento degli stessi.

La crisi del genio civile è ormai trentennale, e dipende da due fattori: il fatto che l'impiego nel settore pubblico non attrae i giovani laureati nelle discipline tecniche, soprattutto nel nord, e la confusione

nel modo in cui è stato operato il trasferimento di competenze dallo Stato alle regioni.

Anche gli uffici tecnici erariali, ora assorbiti negli uffici provinciali del territorio, sono caratterizzati da una crisi di professionalità e da vuoti di organico, ed anche qui si riscontra la difficoltà di attrarre personale qualificato.

La crisi dei corpi tecnici e la conseguente dipendenza dell'amministrazione da soggetti esterni, i cui interessi sono a volte confliggenti con quelli pubblici (ad esempio, quando si tratta degli stessi appaltatori), sono fattori di distorsione e di corruzione. Si arriva al punto che i professionisti delle amministrazioni non sono in grado neanche di valutare i progetti dei professionisti privati e devono ricorrere per questa funzione ad altri professionisti privati.

Tutto ciò si verifica, in particolare, nell'area degli appalti pubblici, dove manca un corpo di ingegneri ed un corpo di geometri in grado di curare la progettazione, di assumersi la direzione dei lavori e di procedere efficacemente al collaudo. Anche la conclusione e l'esecuzione dei contratti di fornitura risentono del problema.

I rimedi ipotizzabili sono i seguenti:

a) le amministrazioni pubbliche devono preoccuparsi, innanzitutto, della formazione del proprio personale professionale. Un esempio da tenere in considerazione è quello francese delle *grandes écoles*. La loro introduzione, in Italia, si è scontrata con il rifiuto del principio del merito nella carriera (al quale si preferisce il criterio dell'anzianità);

b) in secondo luogo, il personale in questione va organizzato in corpi separati, con uno stato giuridico ed un trattamento economico che consentano di attrarre personale di preparazione adeguata. L'obiezione che si potrebbe avanzare, relativa alla spesa che ciò comporterebbe, è infondata: da un lato, la spesa per mantenere adeguati corpi tecnici potrebbe essere contenuta in cifre ragionevoli; dall'altro, questa spesa determinerebbe il risparmio di cifre ben maggiori, quelle necessarie per ricorrere a professionisti esterni e quelle derivanti dall'incapacità di controllare gli appaltatori e di valutare la congruità dei prezzi. Non ci si deve illudere di poter acquisire le professionalità necessarie, se non si è disposti a pagare il loro prezzo, né che la corruzione abbia termine, finché le amministrazioni non abbiano superato la loro debolezza;

c) il ricorso a collaborazioni esterne, da parte delle amministrazioni pubbliche, va limitato; per quanto riguarda gli appalti pubblici, dovrebbe essere circoscritto alla realizzazione dell'opera. Tutto ciò non è in contrasto con le tendenze alla privatizzazione ed all'affidamento di compiti pubblici ai soggetti esterni: questi fenomeni sono ammissibili, purché le amministrazioni siano in grado di vigilare sui privati.

#### **4.13. Che si sottraggano la selezione e la carriera dei dipendenti pubblici alla commistione con la politica.**

I dipendenti pubblici possono essere implicati - attraverso la politica - in due modi nel fenomeno della corruzione. In primo luogo,

prendendo parte attiva ad essa, d'intesa con amministratori elettivi; in secondo luogo, consentendo a questi ultimi la commissione di reati. Nel primo caso, il dipendente pubblico trae un vantaggio illecito diretto. Nel secondo, trae vantaggi indiretti (ad esempio, di carriera) oppure assiste senza intervenire, per timore o per altri motivi (non si considera qui il caso del dipendente pubblico che commetta reato indipendentemente dal personale politico). Per eliminare o limitare questa causa della corruzione, occorre limitare la politicità indotta nell'amministrazione dalla presenza al suo vertice di amministratori elettivi, assicurando il rispetto del principio del merito in due momenti-chiave, quello della selezione e quello della carriera.

1. Per quanto riguarda la selezione, occorre che questa:

*a)* avvenga sempre per concorso aperto a tutti (articolo 97 della Costituzione, spesso disatteso di fatto);

*b)* sia regolata da una disciplina generale e analitica sull'accertamento delle capacità del candidato in modo da limitare i margini di discrezionalità delle commissioni (si può, ad esempio, introdurre la regola relativa alla prova orale secondo cui gli argomenti del colloquio vengono estratti a sorte dal medesimo candidato da un elenco di gruppi di argomenti prestabiliti con anticipo dalla commissione e dei quali si dà pubblicità a tutti i candidati ammessi alla prova medesima);

*c)* sia compiuta da organi amministrativi imparziali e, quindi, escludendo la presenza di politici e sindacalisti (come ribadito di recente dalla Corte costituzionale).

2. Per quanto riguarda la carriera, si possono considerare due accorgimenti:

*a)* promozione in base all'anzianità: questa - però - ha l'inconveniente di costituire un disincentivo alla produttività e al miglioramento dei dipendenti;

*b)* promozione sulla base di scrutinio compiuto da commissioni imparziali, composte in parte dai vertici amministrativi, in parte da esperti indipendenti.

L'una e l'altra proposta mirano a porre i dipendenti pubblici al riparo dalla politica, consentendo ad essi di agire come guardiani e garanti dell'interesse pubblico. La seconda sembra, comunque, preferibile.

Andrebbe altresì sottoposta a revisione la vigente disciplina sulla dipendenza dei pubblici dipendenti dai loro vertici, per ciò che ancora residua del principio obsoleto di gerarchia (annullamenti, revoche ed altre forme di autotutela e di tutela).

#### **4.14. Che si migliorino le condizioni dei dipendenti pubblici e che ci si adoperi per il recupero del prestigio della funzione pubblica**

La condizione di vita del pubblico dipendente può costituire una ragione di corruzione: a ciò possono contribuire il livello basso delle retribuzioni, la necessità di trasferirsi in sedi di lavoro con un più

elevato costo della vita, lo stesso scarso prestigio dei dipendenti. La debolezza di tale condizione può dar luogo alla tentazione di recuperare in altro modo le conseguenze dei menzionati svantaggi.

È ovvio che il miglioramento del trattamento economico e, in generale, delle condizioni di vita e di lavoro dei dipendenti pubblici non può colmare il divario tra il reddito lecito e quello derivante dalla corruzione. Peraltro, un reddito sufficiente ad assicurare un tenore di vita adeguato è di per sé una difesa contro alcune tentazioni e favorisce, inoltre, un sentimento di dignità del ruolo. Alcune misure potrebbero essere realizzate utilizzando razionalmente i beni delle pubbliche amministrazioni.

In definitiva per rimediare a questa situazione si può provvedere in più modi, con interventi di dimensioni diverse:

a) agevolare la concessione di alloggi di servizio, anche attraverso l'utilizzazione degli immobili, sia di quelli già di proprietà dell'amministrazione, sia degli altri acquisiti dagli enti pubblici di competenza in via sanzionatoria;

b) migliorare le condizioni della vita sociale dei dipendenti pubblici, mettendo a disposizione locali e mezzi;

c) agevolare i trasferimenti dei dipendenti pubblici da sede a sede;

d) adeguare, con indennità, il trattamento economico dei dipendenti che operano in settori particolari. Questa proposta incontra, di regola, difficoltà, a causa del trattamento tendenzialmente uniforme dei dipendenti pubblici. Ma, da un lato, essa non riguarda la retribuzione, bensì le indennità; dall'altro, l'adeguamento dovrebbe essere compiuto in relazione alle condizioni e ai trattamenti del mercato del lavoro nei singoli settori e in relazione alla produttività del singolo dipendente.

#### **4.15. Che si promuovano i codici di comportamento**

Tra i mezzi per prevenire la corruzione, vanno considerati i codici di comportamento, che tendono ad evitare o risolvere in modo soddisfacente le situazioni di involontaria prossimità alla corruzione. Essi, consentendo la diffusione e la condivisione di principi e valori comuni alle relative categorie di personale, rendono i dipendenti meno vulnerabili rispetto alle occasioni di corruzione e tutelano il loro prestigio e l'immagine complessiva dell'amministrazione. Inoltre, rappresentando un impegno collettivo di una categoria di lavoratori tra di loro e nei confronti del pubblico, essi consentono un controllo diffuso sul comportamento degli interessati. Si tratta di strumenti facili da adottare in tempi brevi, i cui effetti si producono soprattutto nel lungo periodo.

L'esigenza di codici di comportamento deriva dall'evoluzione dei caratteri del personale pubblico in Italia. Se in passato una deontologia del pubblico impiego esisteva, ed i relativi principi erano applicati e rispettati, oggi la frammentazione amministrativa, l'aumento delle dimensioni del pubblico impiego e la varietà nell'estrazione e nella

provenienza del personale hanno determinato il mutamento della situazione: il personale pubblico, privo di valori comunemente condivisi, si è trovato maggiormente esposto alla corruzione.

Il carattere marginale progressivamente assunto dalla responsabilità disciplinare è un aspetto di un fenomeno più ampio, dato dall'assenza o dal mancato funzionamento di strumenti interni e preventivi di tutela: i codici di comportamento servono a ricostruire una deontologia del pubblico impiego. Inoltre, il rispetto o la violazione dei codici di condotta, pur potendo in sé essere priva di rilevanza giuridica, può consentire di valutare la responsabilità dei dipendenti, assumendo valore sintomatico del rispetto o della violazione di norme contenenti clausole generali o concetti giuridici indeterminati.

I codici di comportamento discendono dal dovere di fedeltà, espressamente previsto dall'articolo 54, comma 2, della Costituzione; ne rafforzano l'effettività, richiamandosi al significato delle modalità cui il dipendente e l'addetto a un pubblico servizio devono ispirare la propria condotta nello svolgimento di compiti e funzioni. L'indicazione dell'onore e della disciplina, contenuta nel testo dell'articolo 54, riguarda, rispettivamente, l'assenza di interessi personali, la quale caratterizza il motivo dell'utilizzazione del rapporto d'impiego e di qualsiasi altro in cui si mettono al servizio della collettività energie e capacità del cittadino; e il rigoroso rispetto delle regole giuridiche e di comportamento, tipiche dell'attività richiesta al dipendente o all'addetto al pubblico servizio. Di qui non soltanto l'opportunità di prevedere una pluralità di codici, ma la necessità di richiamare la relazione con l'articolo 98 della Costituzione.

L'esame di alcuni dei contenuti del Codice di comportamento dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche può chiarire il fondamento dei codici e la loro utilità nella prevenzione dei fenomeni di corruzione:

*a)* i principi fondamentali sono quelli di indipendenza, di imparzialità e di tutela dell'immagine esterna dell'amministrazione;

*b)* le limitazioni alla possibilità di accettare regali da soggetti con cui si abbiano rapporti per ragioni d'ufficio tendono ad evitare che l'attività amministrativa sia indebitamente influenzata;

*c)* alla stessa logica rispondono i divieti di partecipare a determinate associazioni o gli obblighi di comunicazione della partecipazione stessa;

*d)* a carico del dipendente sono posti obblighi di informazione dei propri interessi finanziari, ciò che contribuisce a prevenire le situazioni di conflitti di interessi e a consentire il controllo sulla correttezza del suo comportamento;

*e)* i casi di conflitto di interessi ricevono una disciplina analitica e vengono risolti imponendo obblighi di astensione o di dichiarazione;

*f)* vengono individuate e vietate le attività contrastanti con il corretto adempimento dei doveri d'ufficio, e vengono disciplinati vari aspetti del comportamento in servizio (l'uso delle risorse dell'ufficio,

l'orario, l'ordine delle pratiche, la delega di compiti ad altri dipendenti, i rapporti con gli organi di informazione);

*g)* prescrizioni particolari riguardano la conclusione di contratti per conto dell'amministrazione e la conclusione, a titolo privato, di contratti con soggetti con i quali il dipendente ha avuto rapporti per ragioni d'ufficio;

*h)* sono presi in considerazione aspetti rilevanti della vita privata del dipendente (divieto di sfruttare la propria carica per ottenere utilità non spettanti all'interessato);

*i)* nei rapporti con il pubblico, è prescritto, tra l'altro, di fornire le spiegazioni richieste sul comportamento proprio e di altri dipendenti, ciò che offre ai cittadini uno strumento di controllo sull'azione amministrativa. Il dipendente pubblico deve, inoltre, favorire l'accesso dei cittadini alle informazioni cui abbiano titolo e fornire le informazioni necessarie per valutare il comportamento dell'amministrazione e dei dipendenti.

Il codice menzionato è previsto dall'articolo 58-bis del decreto legislativo n. 29 del 1993, che ne ha previsto il recepimento, in allegato, nei contratti collettivi. In effetti, vi è stato il recepimento, ma non il (pure previsto) coordinamento con la disciplina della responsabilità disciplinare (materia contrattualizzata): i contratti collettivi hanno proceduto ad una tipizzazione di illeciti e sanzioni disciplinari analoga a quella precedente la riforma, senza sfruttare la codificazione dei doveri del dipendente pubblico operata dal Codice. Questo, di conseguenza, è rimasto in gran parte ignoto e non viene sfruttato come strumento di individuazione della condotta corretta e di valutazione della responsabilità.

Inoltre, la materia è stata esclusa dalla contrattazione decentrata: di conseguenza, l'individuazione di doveri, illeciti e sanzioni disciplinari è pressoché uguale per tutti i dipendenti pubblici. Vi è, invece, un'esigenza di differenziazione ed adattamento alle diverse categorie di personale.

Per valorizzare i codici di comportamento occorre:

*a)* prevedere - accanto al codice menzionato - ulteriori codici più specifici, relativi alle varie amministrazioni o a categorie di personale: ad esempio, per i maestri elementari, per i medici, per gli infermieri, per i vigili urbani, per gli agenti contabili o per gli impiegati che redigono contratti. Ogni amministrazione pubblica dovrebbe avere uno o più codici di condotta per il proprio personale. Questi codici dovrebbero essere elaborati con la partecipazione delle categorie interessate, in modo che i principi in essi contenuti corrispondano alla varietà di situazioni e siano effettivamente condivisi;

*b)* a livello di contrattazione collettiva, prevedere che l'impegno a rispettare i codici sia contenuto necessario dei contratti (ciò che consentirebbe di introdurre più facilmente previsioni come quelle relative al comportamento nella vita sociale o alle limitazioni successive alla cessazione del rapporto di impiego);



c) costituire, per vigilare sul rispetto e sull'applicazione dei codici, una rete di uffici nelle varie amministrazioni, facente capo ad un organismo centrale, sull'esempio statunitense: questi uffici non dovrebbero avere funzioni repressive e sanzionatorie, ma di indirizzo, consulenza e formazione, illustrando ai dipendenti i contenuti dei codici e collaborando con essi per l'individuazione del comportamento corretto.

#### **4.16. Che si prevedano dichiarazioni patrimoniali dei dipendenti pubblici**

I reati contro la pubblica amministrazione hanno condotto e conducono ad arricchimenti illeciti, per cui l'introduzione di obblighi di dichiarazione (*disclosure*) potrebbe costituire un efficace deterrente, atto a prevenire la corruzione.

Più volte tali obblighi sono stati evocati in sede politica, e in sede parlamentare sono state avanzate proposte di legge e disegni di legge; vi è addirittura una anagrafe degli incarichi dei dipendenti pubblici, già prevista da una legge del 1992. Non sempre, però, le finalità delle proposte sono chiare, talune proponendosi un generico fine di moralizzazione, altre la trasparenza delle situazioni patrimoniali, altre la finalità di una equa ripartizione, degli incarichi, ecc.. Né sempre chiaro è l'oggetto, talora costituito dal reddito, talaltro dal patrimonio immobiliare. Difficile è anche stabilire il numero dei soggetti obbligati, non potendosi sottoporre ad obblighi di dichiarazione (*disclosure*) milioni di persone, gestendo i relativi dati. Infine, poco utile appare l'introduzione dell'obbligo di presentare ad altra autorità la dichiarazione dei redditi e della proprietà di beni immobili e mobili registrati, trattandosi di dati già in possesso di pubbliche amministrazioni e che queste potrebbero agevolmente trasmettere, su richiesta, ad altri uffici, senza imporre ulteriori, inutili "corvées" ai dipendenti pubblici.

Per il fine limitato di disincentivare la commissione di reati contro la pubblica amministrazione, va tenuto presente che i proventi di attività illecite non vengono, di regola, dichiarati tra i redditi, mentre contribuiscono ad elevare il tenore di vita di chi commette i reati. Si potrebbe, allora, considerare la seguente procedura:

a) individuazione di indici rivelatori di ricchezza, da tenere aggiornati, comprendenti il possesso di titoli mobiliari, l'ammontare di conti bancari, ecc.;

b) sorteggio, ogni sei mesi, di un congruo numero di dipendenti pubblici, scelti in categorie generali operanti in settori particolarmente indiziati, da sottoporre a verifica;

c) obbligo dei dipendenti sottoposti a verifica di fornire le informazioni di cui al punto a) che precede e le dichiarazioni dei redditi per un congruo numero di anni;

d) estensione dell'obbligo almeno ai familiari conviventi.

In questo modo, senza costituire banche dati scarsamente significative o ripetitive, che impongono ulteriori adempimenti e pesi e sono di difficile o complessa utilizzazione, si potrebbe concentrare l'attenzione su un numero limitato di casi, con verifiche efficaci, dirette ad accertare la provenienza illecita del denaro.

#### **4.17. Che si disciplinino le attività successive al rapporto di impiego**

La titolarità di funzioni pubbliche conferisce spesso particolari conoscenze di fatti e di persone, permettendo l'assunzione di informazioni privilegiate, la cui utilizzazione può costituire uno strumento di corruzione sia durante lo svolgimento che dopo la cessazione del rapporto di impiego.

Infatti, i dipendenti potrebbero essere indotti a porre in essere trattamenti di favore nei confronti delle imprese o degli altri soggetti privati con i quali intendono successivamente collaborare. Successivamente alla cessazione dell'impiego pubblico, il dipendente potrebbe svolgere la sua attività privata nel settore ove ha svolto funzioni pubbliche, diventando così un potenziale di corruzione nei confronti del personale rimasto nella pubblica amministrazione.

Per fronteggiare questi rischi, va considerata l'introduzione di restrizioni alle possibilità di impiego o di lavoro autonomo successivamente alla cessazione del servizio pubblico.

a) Potrebbero introdursi previsioni più specifiche sul divieto per i pubblici dipendenti di svolgere attività relative al lavoro svolto in precedenza, analogamente a quanto l'articolo 2125 codice civile prevede che possa essere pattuito nel rapporto di lavoro privato;

b) le limitazioni dovrebbero coinvolgere l'eventuale iscrizione ad albi, laddove prevista per l'esercizio professionale, e tutte quelle attività di consulenza e di procacciamento di affari, comunque denominate, che hanno ad oggetto l'instaurazione di rapporti con la pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività sottoposte a poteri ispettivi o di vigilanza da parte della stessa;

c) particolare considerazione andrebbe data all'uso della formazione scientifica ricevuta presso la pubblica amministrazione nel campo della ricerca applicata a fini economici, anche per l'inevitabile riflesso sulla libertà di ricerca scientifica. Si potrebbe, in particolare, prevedere che i dipendenti di determinati organismi pubblici di ricerca si impegnino contrattualmente a non abbandonare il posto, o quanto meno a non svolgere le stesse mansioni nel settore privato, per un certo numero di anni;

d) le limitazioni dovrebbero comunque avere durata limitata ed essere individuate in base alle cariche ricoperte ed alle funzioni esercitate, nonché in considerazione dei "settori sensibili". Non deve, infatti, essere trascurata l'eventualità che l'imposizione di tali limiti possa tradursi in una disciplina in contrasto con i principi costituzionali del diritto al lavoro, di esercitare in qualsiasi parte del territorio nazionale professioni, impieghi o lavori, della libertà e

dell'arte e della ricerca, nonché del loro insegnamento. Occorre, pertanto, evitare prescrizioni generalizzate, operando un accurato bilanciamento tra i diritti richiamati ed il dovere generale di fedeltà alla Repubblica, il quale è anche dovere di non utilizzare, contro le istituzioni, conoscenze di prassi, procedure, relazioni intraprese durante il periodo di servizio e informazioni riservate;

e) tali limitazioni dovrebbero essere disposte con legge, ma non è da escludere la loro previsione in sede contrattuale o su base volontaria, sostenuta eventualmente dal favore espresso per esse in occasione di valutazioni comparative di merito.

#### **4.18. Che si adegui il procedimento disciplinare alle risultanze del giudizio penale**

Gli strumenti di repressione penale della corruzione sono importanti, oltre che per loro evidente efficacia deterrente, al fine di evitare che il procedimento disciplinare a carico del dipendente possa prescindere o distaccarsi dall'accertamento dei fatti avvenuto in sede penale.

La giurisprudenza e la legislazione, in proposito, sono oscillanti. Con sentenza n. 971 del 14 ottobre 1988, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 85 del d.p.r. n. 3 del 1957, sugli impiegati civili dello Stato, a causa del fatto che la destituzione di diritto lì prevista discendeva automaticamente dalla sentenza di condanna penale, a fronte della molteplicità dei fatti delittuosi e della loro diversa gravità. La successiva l. 7 febbraio 1990, n.19, ha previsto che la fattispecie penale integrata dal dipendente venga apprezzata in occasione del procedimento disciplinare a suo carico. La l. 19 marzo 1990, n.55, modificata dalla l. 18 gennaio 1992, n.16, ha disposto a sua volta la sanzione dell'ineleggibilità a cariche politiche, escluse quelle di rilievo nazionale, la sospensione dalla carica e la decadenza di diritto in seguito a passaggio in giudicato di una sentenza di condanna per una serie di reati, compresi quelli contro la pubblica amministrazione. Le medesime disposizioni valgano per il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche. La recente sentenza n.141 del 6 maggio 1996 della Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della disciplina nella parte in cui prevede la non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, di coloro i quali siano stati solo rinviati a giudizio, oppure condannati con sentenza non ancora passata in giudicato.

Questi orientamenti non impediscono, però, né di applicare la sospensione cautelare dal servizio, ritenuta misura in grado di soddisfare le esigenze di tutela degli interessi pubblici, né di disporre la decadenza del dipendente, una volta accertata la consumazione del reato. La stessa giurisprudenza costituzionale, in precedenza, aveva ritenuto legittima la disciplina della sospensione e della decadenza dei pubblici dipendenti in relazione a reati di mafia e ad altre fattispecie di reato.

Occorre, però, rendere effettiva la disciplina, imponendo ai responsabili delle amministrazioni di applicarne le previsioni e sanzionare le omissioni. A tutela di tutti gli interessi implicati nella vicenda, appare necessario prevedere tempi certi nell'applicazione delle sanzioni.

In secondo luogo, la condanna penale non può essere disattesa in sede di procedimento disciplinare e l'amministrazione non può prescindere dall'accertamento compiuto in sede giurisdizionale.

#### **4.19. Che si assicurino trasparenza e controllo dell'attività contrattuale**

L'attività contrattuale della pubblica amministrazione, alla luce delle recenti indagini giudiziarie, ha dimostrato una grande vulnerabilità alla corruzione. Se l'ingente ammontare di risorse pubbliche impiegate in questo settore tende di per sé a produrre occasioni di corruzione, numerose disfunzioni generali dell'attività amministrativa ed altri specifici fattori d'inefficienza hanno contribuito ad aggravare il fenomeno. In particolare, si è osservato come la corruzione possa inquinare ogni fase della relativa procedura: la redazione del bando, la selezione dei partecipanti e l'aggiudicazione della gara, l'esecuzione ed i relativi controlli, il pagamento.

Nell'ambito dei meccanismi di aggiudicazione, i decisori pubblici esercitano poteri discrezionali e vengono in possesso di informazioni riservate che possono divenire oggetto di scambio corrotto con i privati che, grazie ad essi, si assicurano o accrescono le possibilità di aggiudicarsi il contratto pubblico. Limitando e distorto la concorrenza tra i privati si creano, infatti, posizioni di rendita, da cui viene prelevato l'ammontare della tangente. Spesso un'autonoma funzione di regolazione del mercato pubblico è stata esercitata anche da cartelli imprenditoriali occulti, a loro volta collegati ai principali centri di potere politico. Inoltre, l'estrema complessità e farraginosità delle procedure decisionali, dovuta al disordine e all'inflazione normativa, ha condotto frequentemente a deroghe alle prescrizioni delle leggi di contabilità generale dello Stato, con la conseguente attribuzione di poteri discrezionali di fatto fuori controllo e, quindi, maggiormente esposti a pressioni illecite. La conseguenza della corruzione è, in questo caso, la lievitazione dei costi che gravano sui bilanci pubblici, anche a seguito della minore efficienza produttiva degli aggiudicatari.

Durante la fase di esecuzione ed in relazione al pagamento del corrispettivo contrattuale, le occasioni di corruzione sono connesse in particolare: alla successiva ricontrattazione di taluni aspetti del rapporto contrattuale, indotta dal privato contraente o resa necessaria dall'imperfetta specificazione delle prestazioni richieste, come ad esempio nel caso di carenze progettuali riscontrate nel corso dell'esecuzione di opere pubbliche; all'inefficienza del sistema dei controlli. Quest'ultimo, è improntato a criteri di verifica formale di regolarità e di legittimità degli atti, e si traduce di fatto - come già osservato - in un potere di codecisione o di veto che, come mostrano le risultanze di numerose inchieste giudiziarie, può divenire anch'esso oggetto di scambio corrotto. Inoltre, l'aggravio procedurale rappresentato da

questo tipo di controlli produce rallentamenti ed intoppi che possono indurre i privati a cercare l'acquisto di "corsie preferenziali". Infine, nel settore delle opere pubbliche vi è spesso confusione tra le funzioni di progettazione e di controllo sull'esecuzione dell'opera, con immaginabili conseguenze in termini di scarsa efficacia e di vulnerabilità alla corruzione; alla precarietà dei finanziamenti ed al rischio elevato di contenziosi con la pubblica amministrazione. Per evitare questo tipo di controversie, con i conseguenti costi e ritardi, i privati possono trovare conveniente il ricorso alla corruzione per ottenere un sollecito adempimento da parte dell'ente pubblico, oppure per acquisire da taluni centri di potere una generale protezione delle loro posizioni contrattuali nei rapporti con la pubblica amministrazione. In questo contesto, tra gli effetti della corruzione, oltre alla crescita dei prezzi pagati dalla pubblica amministrazione, bisogna considerare la scadente qualità delle prestazioni fornite dai privati e l'allungamento dei tempi di esecuzione.

La corruzione, nell'ambito dell'attività contrattuale pubblica, viene ad intrecciarsi con una serie di fattori di inefficienza amministrativa. Per spezzare il circolo vizioso tra corruzione ed inefficienza occorre:

a) condizionare l'assegnazione dei fondi alle amministrazioni alla preliminare formulazione di un programma delle opere da realizzare;

b) condizionare l'avvio delle procedure di assegnazione dell'appalto per opere pubbliche alla presenza di progetti esecutivi precisi ed affidabili, in base ai quali i concorrenti possano operare un'analisi accurata delle diverse voci di spesa al momento della formulazione dell'offerta;

c) favorire la massima visibilità delle gare d'appalto, tramite la diffusione centralizzata e la facilità di accesso alle informazioni sulle gare bandite (anche con il supporto di strumenti informatici);

d) garantire la più ampia partecipazione alle gare, in particolare attraverso: i) la semplificazione dei bandi e la loro standardizzazione per contratti del medesimo genere, anche in relazione alla qualificazione dei partecipanti, così da scongiurare la prassi dei cosiddetti "bandi-fotocopia", ritagliati su misura del vincitore predestinato, o dei bandi con scadenze ravvicinate, per favorire chi possiede informazioni privilegiate sulla domanda pubblica; ii) l'adozione di procedure di gara aperte a chiunque faccia richiesta, purché in possesso dei requisiti previsti. Si possono così creare le condizioni per favorire un'effettiva concorrenza tra i partecipanti alle gare, scongiurando la formazione di accordi collusivi;

e) garantire la massima trasparenza decisionale, facilitando l'accesso degli esclusi alle informazioni sull'andamento della gara, sui criteri di scelta, ecc.;

f) adottare criteri di valutazione delle offerte che eliminino i poteri discrezionali e le informazioni segrete nell'ambito della procedura di aggiudicazione, basandosi su offerte di prezzo (in particolare, tramite offerte di prezzi unitari);

g) nei casi eccezionali di deroga al principio della gara, garantire controlli particolarmente accurati sulla sussistenza delle condizioni previste e sui risultati conseguiti;

h) con particolare riferimento al settore delle opere pubbliche, operare una chiara separazione tra i soggetti che curano la fase di progettazione e quelli che curano la realizzazione;

i) istituire corpi tecnici cui affidare l'attività progettuale della pubblica amministrazione, nonché le altre funzioni connesse all'attività contrattuale e in particolare agli appalti di opere pubbliche (formulazione di capitolati, collaudi, ecc.), organizzati in modo da favorire la selezione di personale altamente qualificato, tramite l'incentivo di retribuzioni adeguate e commisurate alla qualità delle prestazioni lavorative (si veda la specifica proposta in merito, in questo rapporto);

l) istituire osservatori dotati di banche dati su contratti pubblici, concessioni ed incarichi professionali, in relazione a soggetti coinvolti, tipi di gare, prezzi di aggiudicazione, tempi e condizioni di esecuzione, ecc., come pre-condizione per successivi controlli di tipo sostanziale e strumento per l'individuazione di disfunzioni generali (si vedano i successivi punti m) e n));

m) istituire e rafforzare controlli sostanziali e non formalistici, così come già segnalato in altri punti del presente rapporto, con incentivi economici per i funzionari che conseguono buoni risultati ed inchieste volte ad accertare le cause di procedure con esiti scadenti (in termini di prezzo, tempi o qualità della prestazione), comminando le relative sanzioni in caso di comprovate responsabilità. Per quanto riguarda il controllo sui contraenti privati, sembra opportuna la definizione a livello contrattuale di precisi indicatori di processo e di risultato, così da poter tempestivamente misurare l'efficienza della loro prestazione;

n) impiegare le informazioni raccolte sugli aggiudicatari delle gare per effettuare controlli incrociati, tramite accertamenti fiscali e verifiche sulla regolarità dei bilanci, così da accertare la creazione illecita di fondi non contabilizzati;

o) favorire l'adozione di strumenti per una risoluzione rapida delle eventuali controversie tra l'amministrazione pubblica e il contraente privato. Atteggiamenti ostruzionistici, frequenti specialmente in fase di pagamento, possono essere disincentivati addebitando agli amministratori responsabili gli oneri derivanti dal loro comportamento.

Si possono altresì prospettare le seguenti misure, volte a combattere alcune tra le più diffuse fonti di inefficienza nel settore:

p) riordino normativo, tramite la semplificazione ed il completamento della disciplina relativa all'attività contrattuale della pubblica amministrazione - settore particolarmente colpito da inflazione legislativa - in armonia coi principi comunitari. La stabilizzazione di tale disciplina, in precedenza estremamente mutevole, frammentata e stratificata, potrà restituire certezza e prevedibilità ai rapporti tra

pubblica amministrazione e concorrenti privati, facilitando i compiti degli amministratori incaricati di gestire tali procedure e degli organi di controllo. È, infine, necessario che tale disciplina venga difesa dalla legislazione successiva, stante la pericolosità - in termini di vulnerabilità alla corruzione - di provvedimenti a carattere derogatorio;

q) condizionare l'esecuzione della gara alla sussistenza di finanziamenti sufficienti a coprire l'intera durata della prestazione, per evitare che l'esecuzione proceda a singhiozzo;

r) ridurre il numero dei centri decisionali - centrali e territoriali - che a vario titolo entrano in gioco nelle procedure contrattuali, con una più precisa definizione delle rispettive competenze, dei tempi e delle modalità di interazione, anche attraverso l'apposita costituzione di strutture di coordinamento. In questo modo potranno evitarsi o ridursi i tempi di attesa connessi all'intreccio tra le relative attività (si veda, ad esempio, il caso di ritardi causati, nella realizzazione di un'opera pubblica, dall'esigenza di ottenere autorizzazioni mentre i lavori sono in corso);

s) garantire l'amministrazione e l'aggiudicatario da onerosità sopravvenute e da altri imprevisti nell'esecuzione del contratto, causa di ritardi nell'adempimento, tramite la stipula - obbligatoria per i contratti al di sopra di un certo ammontare - di contratti di assicurazione. L'aggiudicatario potrà rivalersi sulla compagnia di assicurazione in caso di lievitazione dei costi o di mancato rispetto dei tempi di esecuzione, con conseguente pagamento di penale, che non sia ad esso imputabile;

t) garantire l'amministrazione dai rischi di inadempimento tramite il pagamento di una cauzione di adempimento proporzionale al valore del contratto;

u) applicazione rigorosa, ma semplificata, in armonia coi principi comunitari, delle norme relative alla qualificazione delle imprese sulla base della capacità tecnica ed economico-finanziaria, privilegiando le imprese che hanno dato il miglior risultato in qualità, celerità, economicità e assenze di controversie;

v) favorire la diffusione pubblica di informazioni dettagliate relative ad obiettivi, tempi previsti, contenuti dei progetti, costi e risultati dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, in particolare per quanto attiene alla realizzazione di opere pubbliche;

z) determinare elenchi di prezzi, secondo la tipologia di fornitura e appalti di opere e servizi, prevedendo criteri che consentano automatismi nell'aggiornamento.

#### **4. 20. Che si disciplinino i procedimenti ispettivi e di verifica**

Le attività ispettive e di verifica di attività private nei settori fiscale, igienico-sanitario, della sicurezza del lavoro, ambientale, edilizio, della circolazione, di produzione industriale, ecc., quando necessarie, sono

sostanzialmente libere: non ne sono definiti i tempi, non ne sono precisati i criteri, riguardano indifferentemente violazioni minori e maggiori, ecc.. Si prestano, quindi, ad essere usate come minaccia, inducendo alla commissione di reati.

Per rimediare a questa situazione, occorre regolare più accuratamente le procedure da seguire e, in particolare:

a) determinare preventivamente, come viene già fatto in alcuni settori, i soggetti e le attività da sottoporre a controllo, o almeno i criteri per la loro scelta;

b) stabilire, come fatto di recente in materia fiscale, i tempi massimi degli accertamenti e i controlli nelle ipotesi in cui questi non siano sufficienti;

c) stabilire, in via amministrativa e preventiva, obiettivi e criteri dei controlli, in modo che chi li esegue debba attenersi. Un modello da tenere in considerazione, a questo riguardo, è quello della vigilanza esercitata dalla Banca d'Italia nel settore creditizio (si veda al riguardo l'articolo 4, comma 2, del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia");

d) rendere pubbliche, in via preventiva, le determinazioni indicate ai punti precedenti.

Con questi accorgimenti, si può ottenere maggiore chiarezza per le persone e le imprese sottoposte a ispezioni o controlli e minore discrezionalità dell'ufficio vigilante o controllante, riducendo, così, i margini di ambiguità che inducono alla commissione di reati.

#### **4.21. Che si passi dai controlli di processo ai controlli di prodotto**

Il sistema tradizionale dei controlli amministrativi, nell'ordinamento italiano, è caratterizzato dalla netta prevalenza dei controlli preventivi di legittimità, mentre è recente la previsione di forme più moderne di controllo, come il controllo interno e quello successivo sulla gestione.

I controlli preventivi si sono spesso risolti in una negoziazione o in una codecisione, ma - come dimostrato dal numero di giudizi amministrativi e penali - non sono serviti a garantire né la legittimità degli atti, né la correttezza sostanziale delle decisioni. La disciplina, risalente nelle linee essenziali ad epoca preunitaria, era errata con riferimento all'oggetto (ogni singolo atto), al fine (la legittimità) ed all'effetto (l'efficacia dell'atto). A volte, questi controlli si sono rivelati efficaci nei confronti delle minime irregolarità, ma non nei confronti delle decisioni nascenti da corruzione.

La legge 14 gennaio 1994, n. 20 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"), ha modificato la logica di fondo: ha decentrato il controllo, richiedendo all'organo centrale di sorvegliare il funzionamento degli organi di controllo interni; ha indotto le amministrazioni ad organizzare propri controlli, perché amministrare è anche controllare; ha valorizzato le verifiche di