

risultati. La riforma si è ispirata a vari esempi stranieri, come quello anglosassone della *cost-benefit analysis* e quello francese del *Comité nationale d'évaluation des coût et des rendements*.

D'altra parte, non basta modificare le norme sui controlli: è necessario anche che i controllori si adattino ai nuovi principi. Ciò vale sia per la Corte dei conti, sia per le ragionerie: la prima mostra qualche difficoltà a cambiare approccio, e talora sembra voler ritornare alla prevalenza del controllo preventivo di legittimità; per quanto riguarda le seconde, la riforma del 1994 ha accentuato la loro crisi, data dal carattere formalistico dei controlli e dall'incapacità di utilizzare utilmente le informazioni di cui esse dispongono.

Ulteriori indicazioni di riforma sono le seguenti:

a) controlli sui prodotti dell'attività amministrativa, in rapporto alle finalità stabilite ed ai mezzi impiegati, piuttosto che sui processi di formazione degli atti. Ad esempio, parametri di controllo possono essere le misurazioni quantitative (come il numero di studenti promossi e quello dei ritiri per anno nelle scuole, i casi di ritardo dei treni o il tempo di attesa per il ricovero in ospedale), da confrontare con quelle di altre strutture o di periodi precedenti. A questo scopo, possono essere utilizzate le statistiche dell'Istat;

b) controlli sugli atti più importanti e a campione, non sulla generalità degli atti;

c) parametro del controllo da individuare non solo nella legittimità (che, soprattutto in un sistema normativo confuso, si presta all'arbitrio), ma anche in elementi come la proficuità della spesa;

d) i controllori non devono avere soltanto una formazione giuridica, ma conoscere le tecniche di gestione, con particolare riferimento al settore in cui operano.

Il mutamento di approccio, dai processi ai prodotti, è auspicabile anche in settori diversi da quello dei controlli sugli atti amministrativi, come quello dell'organizzazione del personale. Ciò vale, in particolare, per le organizzazioni maggiormente esposte alla corruzione e per quelle preposte alla tutela della legalità: l'azione di questi organismi dovrebbe sempre ispirarsi all'obiettivo sostanziale di accertare le illegalità e di recuperare denaro pubblico. Inoltre, la valutazione dei risultati delle indagini e di provvedimenti sanzionatori va compiuta correttamente, senza alterare dati e statistiche con elementi e valutazioni poco attendibili.

La stessa logica va applicata ai controlli finalizzati direttamente alla lotta alla corruzione: ad esempio, quelli relativi alle dichiarazioni patrimoniali e di interessi del personale, che devono essere condotti in modo approfondito, ma per campione.

#### **4.22. Che si rafforzino i controlli interni delle società per azioni**

La diffusione della corruzione è stata agevolata dalla relativa facilità con la quale amministratori e dirigenti di società per azioni

costituiscono fondi con contabilità separata, la cui gestione sfugge sia all'intervento di altri amministratori, sia all'esame degli organi di controllo interno.

Questa situazione può farsi risalire all'ordinamento prescelto dal codice civile, nel quale l'assetto per cerchi concentrici (assemblea-amministratori-amministratore delegato e assemblea-sindaci) e l'evidente asimmetria informativa e decisionale tra amministratori non professionali produce, da un lato, una fuga delle decisioni verso il vertice, dall'altro, un indebolimento della trasparenza e dell'accesso dei soci, degli amministratori e persino dei sindaci alle informazioni.

Tale situazione può essere modificata mutuando gli organi di governo delle società (*corporate governance*), secondo linee che sono state già proposte e discusse, quali:

- a) separazione tra un organo di gestione, con amministratori *full time* e *part time* e un organo di sorveglianza;
- b) collegamento organico dell'organo sindacale con uffici interni di controllo, parzialmente sottratti al vertice aziendale;
- c) collegamento funzionale dell'organo di sorveglianza e di quello sindacale con gli azionisti di minoranza.

Le tre proposte indicate, tra loro compatibili, dovrebbero rispettivamente:

- a) introdurre un elemento di conflitto istituzionale tra organi portatori di interessi opposti, in modo da aumentare trasparenza e controllo (rilevanti, in proposito, l'esperienza tedesca e quella italiana degli enti previdenziali);
- b) assicurare al collegio sindacale un effettivo *droit de regard* sulla gestione con un flusso informativo separato e neutrale;
- c) consentire ai soci di minoranza un effettivo controllo sulla gestione.

L'introduzione, così effettuata, di organismi e procedure interni di controllo impedirebbe o attenuerebbe, in via preventiva, la Costituzione e l'uso di fondi sottratti alla contabilità generale e, quindi, il loro improprio o illecito uso.

A questi rimedi può aggiungersi l'obbligo dell'organo sindacale di riferire le violazioni di legge e irregolarità più gravi a un organo pubblico esterno, sul modello introdotto dalla nuova legge bancaria del 1993 per le banche e seguito in alcuni Stati nordamericani con il modello dell'*Inspector general*.

#### **4.23. Che si promuova la disciplina nelle professioni**

Talora nelle professioni intellettuali e tecniche emergono veri e propri intermediari impegnati ad instaurare contatti poco trasparenti tra soggetti privati e pubblici. La disciplina delle professioni che sono in rapporto con la pubblica amministrazione va quindi segnalata come

uno dei settori in cui è necessario intervenire per prevenire la corruzione.

Oltre all'elaborazione di regole deontologiche, la valorizzazione della giustizia interna dei vari ordini professionali rappresenta un passaggio obbligato per promuovere la moralizzazione della vita amministrativa ed estendere la lotta alla corruzione.

Si potrebbe, innanzitutto, disciplinare in modo uniforme (o con un nucleo di regolamentazione uniforme) i vari ordini professionali, sanzionando con la radiazione di diritto dall'albo o in altro modo la commissione di reati contro la pubblica amministrazione (attualmente, ad esempio, prevista per i dottori commercialisti, ma non per gli avvocati e per i giornalisti).

In secondo luogo, potrebbe estendersi al mondo delle libere professioni la disciplina relativa ai dipendenti pubblici, collegando sanzioni disciplinari alla sentenza di condanna, ed al rinvio a giudizio per reati di notevole gravità.

Particolare rilievo va, infine, dato alle regole dell'accesso alle professioni, giacché non può trascurarsi che la deontologia professionale contribuisce a formare una cultura di corpo quale utile antidoto all'instaurarsi di prassi di corruzione.

Su un piano diverso si pone la questione relativa al segreto professionale di alcune categorie. Ad esempio, l'ampliamento delle fattispecie di violazioni tributarie sanzionate penalmente ha avuto come conseguenza l'assimilazione dei commercialisti e dei consulenti tributari agli avvocati e l'estensione ai primi del segreto professionale riconosciuto ai secondi. La circostanza che il commercialista assista l'imprenditore durante tutto il processo di produzione fa di lui più un collaboratore dello stesso imprenditore che non lo strumento di una difesa tecnica, occasionata dall'eventuale compimento di un reato. Per questo motivo, la disciplina del segreto professionale potrebbe essere oggetto di riforma, salvaguardando il diritto del cliente all'assistenza professionale.

5. INTERVENTI DI BREVE, DI MEDIO  
E DI LUNGO PERIODO

Le proposte che precedono possono, se applicate male, produrre ulteriori vincoli in un ordinamento iperregolato, determinando ulteriore corruzione. Esse dovrebbero, quindi, essere introdotte senza creare nuovi pesi e rigidità, eliminando, contemporaneamente, vincoli inefficaci dal punto di vista della gestione pubblica, ma causa o fattore di corruzione.

Va d'altra parte considerato che dai mezzi elencati, che andrebbero adottati sollecitamente, ci si possono aspettare risultati sul breve, sul medio e sul lungo periodo.

Sul breve periodo, possono produrre effetti i seguenti mezzi:

- limitare le spese per la politica
- prevedere sempre l'ineleggibilità ed il divieto di rimanere in servizio di chi ha commesso reati di corruzione
- rendere operativi i codici di comportamento dei dipendenti pubblici
- stabilire un chiaro regime di incompatibilità tra funzione pubblica e cariche politiche
- introdurre obblighi di dichiarazione del patrimonio e controlli per campione, per i titolari di funzioni pubbliche
- limitare le attività successive all'impiego pubblico
- adeguare il procedimento disciplinare alle risultanze dei giudizi penali
- disciplinare il procedimento ispettivo e di verifica
- tutelare effettivamente la segretezza del voto.

Sul medio periodo, invece, possono produrre effetti i seguenti mezzi:

- ridurre l'area pubblica
- ridurre e porre sotto controllo le nomine politiche
- regolare le *lobbies*
- separare selezione e carriera dei dipendenti pubblici dalla politica
- controllare più efficacemente le attività privatistiche dei poteri pubblici

- modificare il regime dei contratti pubblici
- rafforzare i controlli interni delle società per azioni
- rafforzare la giustizia professionale.

Infine, solo sul lungo periodo possono produrre effetti rimedi atti a:

- porre ordine nella legislazione
- liberare l'attività privata da vincoli pubblici e semplificare i procedimenti amministrativi
- istituire corpi tecnici nell'amministrazione
- passare dai controlli di processo ai controlli di prodotto.

## APPENDICE

## ISTITUZIONE E ATTIVITA' DEL COMITATO

Il Comitato di studio è stato istituito con decreto del Presidente della Camera dei deputati, 30 settembre 1996, n. 211.

Il Comitato è stato composto dal prof. Sabino Cassese, ordinario di diritto amministrativo nella facoltà di giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma, che ne ha coordinato i lavori; dal prof. Luigi Arcidiacono, ordinario di diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catania; e dal prof. Alessandro Pizzorno, professore di teoria sociale nell'Istituto universitario europeo di San Domenico di Fiesole (Firenze).

Il Comitato si è insediato il 2 ottobre 1996 ed ha proseguito i suoi lavori nelle sedute dell'11, 14, 15 e 23 ottobre, concludendo la sua attività il 23 ottobre 1996. In alcune sedute il Comitato ha anche condotto audizioni.

Ai lavori del Comitato hanno partecipato, in qualità di collaboratori, il prof. Agatino Cariola, professore associato nella facoltà di economia dell'Università di Catania, il dott. Bernardo Giorgio Mattarella, ricercatore nella facoltà di giurisprudenza della Terza Università di Roma, ed il dott. Alberto Vannucci, dottore di ricerca della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "S. Anna" di Pisa. Ha svolto le funzioni di segreteria e di raccolta della documentazione il dott. Giuseppe Renna, documentarista della Camera dei deputati.