



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE

FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

DOTTORATO DI RICERCA IN MANAGEMENT AND LAW

CURRICULUM: DIRITTO DELL'ECONOMIA – XXXII CICLO

**LA TUTELA DELLA LEGALITA' COME MOTORE DI
SVILUPPO ECONOMICO E DEMOCRATICO: IL SISTEMA
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN TRE
ORDINAMENTI D'AVANGUARDIA**

Supervisore:

Ch.ma Prof.ssa Monica De Angelis

Candidato:

Dott. Andrea Betto

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

INTRODUZIONE	7
CAPITOLO I	13
L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE. DEFINIZIONI GENERALI E SISTEMA ITALIANO	13
1- LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA CORNICE NORMATIVA INTERNAZIONALE	14
1.1 La normativa internazionale	14
1.2 Regole anticorruzione, crescita economica e principio democratico	18
1.3 Corruzione amministrativa: la centralità della prevenzione	23
2- LA CORRUZIONE IN ITALIA: UNA PREMessa STORICO-GIURIDICA	27
2.1 Esempi e riflessioni dal mondo antico e dal mondo moderno	27
2.2 La difficile formazione della coscienza di cittadini	31
3- STRUTTURA DEL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ..	37
3.1 Introduzione	37
3.2 I Piani di Prevenzione della corruzione	38
3.2.1 In generale: le finalità	38
3.2.2 La 'gestione del rischio' corruzione, nel contesto internazionale	40
3.2.3 Il Piano Nazionale Anticorruzione	43
3.2.4 I Piani Anticorruzione delle singole amministrazioni	46
3.2.5 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	50
3.3 Trasparenza ed <i>accountability</i>	53
3.4 Misure per garantire l'imparzialità dei pubblici dipendenti	59
3.4.1 Considerazioni generali	59
3.4.2 Prevenire i conflitti di interesse	61
3.4.3 Gli strumenti dell'inconferibilità e della incompatibilità	64
3.4.4 I codici di comportamento dei pubblici dipendenti	70
3.4.5 La tutela del c.d. whistleblower	74
3.5 L'Autorità Nazionale Anticorruzione	82
4- L'ATTIVITÀ REGOLATORIA E PROVVEDIMENTALE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE: ESEMPI DALLA PRASSI	98
4.1 Le attività di prevenzione della corruzione in senso stretto	98
4.1.1 Casi oggetto di delibere relative alle funzioni di vigilanza sulle attività di prevenzione della corruzione rispetto all'adozione dei piani anticorruzione	99

4.1.2 Casi oggetto di delibere relative alle funzioni di vigilanza sulle attività di prevenzione della corruzione rispetto alle cause di incompatibilità/inconferibilità.....	102
4.1.3 Casi oggetto di provvedimenti del Presidente dell'ANAC relativamente alle misure di gestione e monitoraggio delle imprese	105
4.2 Le attività inerenti alla vigilanza e alla regolazione sui contratti pubblici	108
4.3 La rete dei rapporti dell'ANAC e le iniziative per la diffusione della cultura della legalità.	111
5- CONSIDERAZIONI D'INSIEME. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, SVILUPPO ECONOMICO E DEMOCRATICO: DALL'ORDINAMENTO ITALIANO AD UNO SGUARDO OLTRE I CONFINI NAZIONALI.....	115
CAPITOLO II	119
IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN AUSTRALIA	119
1-FEDERAZIONE, STATI, TERRITORI: CENNI STORICI E CARATTERI GENERALI DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO AUSTRALIANO.....	120
1.1 Premessa.....	120
1.2.L'economia, la storia, la Costituzione australiana: alcuni cenni	120
1.3 L'ordinamento federale australiano.....	124
2-LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN AUSTRALIA A LIVELLO FEDERALE ...	135
3-LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI SINGOLI STATI E TERRITORI.....	140
3.1 Il contrasto alla corruzione nel Nuovo Galles del Sud	140
3.2 Il contrasto alla corruzione nel <i>Queensland</i>	144
3.2.1 la 'Relazione Fitzgerald'	144
3.2.2 La Crime and Corruption Commission	148
3.2.3 Crime and Corruption Commission e Piano di azione di riconciliazione	150
3.4 Il contrasto alla corruzione in Tasmania	156
3.5 Il contrasto alla corruzione nell'Australia Occidentale	158
3.6 Il contrasto alla corruzione nello Stato di Victoria.....	159
3.7 Il contrasto alla corruzione nei Territori autonomi.....	159
4-CASI DALLA PRASSI: LE DECISIONI DELLE AUTORITA' INDIPENDENTI ANTICORRUZIONE.....	162
4.1 Nuovo Galles del Sud.....	162
4.2 Queensland	167
4.3 Casi oggetto delle decisioni delle Autorità anticorruzione degli altri Stati	173
5-CONSIDERAZIONI D'INSIEME SUL SISTEMA AUSTRALIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	181
CAPITOLO III	185
IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN COLOMBIA	185
1-L'ORDINAMENTO COLOMBIANO: CENNI STORICO-GIURIDICI E SISTEMA COSTITUZIONALE.....	186

1.1	La ‘democrazia più antica dell’America Latina’	186
1.2	La Costituzione del 1991: ‘ <i>brujula luminosa</i> ’, ovvero una possibile nuova prospettiva di coscienza e partecipazione democratica.....	192
2-	LA NORMATIVA COLOMBIANA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, TRA CONTRADDIZIONI E PROGRESSI.....	197
2.1	Le misure generali per la prevenzione e la lotta alla corruzione	199
2.2.	Le Autorità preposte alla prevenzione e alla lotta alla corruzione	201
2.3	Le norme per garantire la trasparenza della pubblica amministrazione e la partecipazione civica: gli ‘ <i>islotes de solidaridad</i> ’	206
3-	ESEMPI DI CASI AFFRONTATI E REPORTS A CURA DELLE DIVERSE AUTORITÀ ANTICORRUZIONE.....	211
3.1	I bollettini delle Commissioni di Moralizzazione	212
3.2	Le inchieste della <i>Controlèria General</i>	214
3.3	Le indagini della <i>Superintendencia de Salud</i>	218
4-	CONSIDERAZIONI D’INSIEME SUL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN COLOMBIA-‘I PASSI SILENZIOSI’ DI CIVILTÀ’	222
	CAPITOLO IV	228
	IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE A SINGAPORE	229
1-	LA CITTA’ DEL LEONE: CENNI STORICO-GIURIDICI E ECONOMICO-ISTITUZIONALI	229
2-	NORME ED AUTORITA’ DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE A SINGAPORE	236
2.1	La normativa anticorruzione e le funzioni del <i>Corruption Pratices Investigation Bureau</i>	236
2.2	Amministrazione pubblica e cultura dell’integrità.....	242
3-	LA CASISTICA ‘EDUCATIVA’ DEL CORRUPTION PRACTICE INVESTIGATION BUREAU	245
3.1	Casi relativi al settore privato.....	246
3.2	Casi relativi alla Pubblica Amministrazione	247
3.3	‘Stories of Integrity’	249
4-	FILOSOFIA CONFUCIANA, FORMAZIONE ANGLOSASSONE E SINDROME DELL’ASSEDIO: SUL ‘PRINCIPIO DI LEGALITÀ’ AUTORITARIO’	252
5-	PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DEMOCRAZIA: LEZIONI DALL’ESPERIENZA DI SINGAPORE	257
	CONSIDERAZIONI D’INSIEME, FRA ELEMENTI NUOVI E TRATTI COSTANTI - CONCLUSIONI	261
	INDICE CONTENUTISTICO	269
	BIBLIOGRAFIA	273
	WEBGRAFIA	286
	<i>Ringraziamenti</i>	300

INTRODUZIONE

Attraverso una riflessione che scaturisce dall'analisi di sistemi anticorruzione di altri Paesi, oltre all'Italia, il presente lavoro intende approfondire il tema del sistema di prevenzione della corruzione quale leva essenziale dello sviluppo economico e come elemento collegato allo stesso carattere democratico di un Paese.

L'attività di prevenzione della corruzione, quale abuso del potere pubblico per finalità di interesse privato, si ritiene possa contribuire in modo significativo tanto a garantire la tenuta del sistema economico che a concorrere a garantire il carattere democratico dell'ordinamento, ponendo le basi per l'ordinata vita civile. Tale attività si rivela tanto più efficace grazie all'introduzione di norme innovative nell'ambito considerato; essa attiene alla sfera del diritto, ma attinge, inoltre, alla dimensione, più vasta e strettamente legata al piano dell'efficacia delle norme, della formazione ed educazione delle coscienze: tratto fondamentale, quest'ultimo, per la stessa genesi e il mantenimento della democrazia.

Base assiologica del ragionamento e della ricerca è il principio personalistico posto a fondamento della Costituzione e sono i principi che da esso derivano; in particolare, da un lato la libertà di coscienza e di pensiero, 'pietra angolare della democrazia', e dall'altro la legalità e l'imparzialità della azione amministrativa: sotto tale profilo, lo Stato e l'organizzazione del pubblico potere vengono in rilievo quali strumenti di realizzazione della persona e dei suoi diritti inalienabili e le regole anticorruzione tendono a rafforzare, nel suo nucleo essenziale, l'esercizio di tale ruolo dell'autorità pubblica.

Su tali premesse generali, si indica di seguito il percorso argomentativo che in particolare si intende sviluppare, chiarendo il metodo di indagine prescelto e gli obiettivi che la ricerca si propone di raggiungere.

La ricerca, in primo luogo, individua quale nozione di corruzione si intende prendere in esame, intesa cioè come ‘cattiva amministrazione’: si adotta qui infatti una nozione ampia di corruzione, di tipo amministrativo, come abuso del potere pubblico e sviamento della funzione, non necessariamente tale da configurare l’esistenza di un reato, ma sufficiente a determinare un esercizio scorretto delle facoltà che l’ordinamento assegna agli organi dello Stato per la cura degli interessi pubblici, “*un malfunzionamento della Amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite*”¹. Si evidenzia inoltre fin dalle prime riflessioni svolto lo stretto collegamento tra prevenzione della corruzione, intesa in tale ampio senso, e tratto democratico dell’ordinamento, che si accompagna a quello tra prevenzione della corruzione e sviluppo economico. L’attività di prevenzione della corruzione, tanto più in ragione di tale centralità che è in grado di assumere, è oggetto di una crescente attenzione da parte dell’ordinamento internazionale e di diversi Paesi. Le normative più recenti vengono esaminate nelle pagine del presente lavoro a partire dall’ambito sovranazionale, disegnandone un quadro di insieme. Tratteggiata tale cornice generale, ci si concentra sull’ordinamento italiano.

Il sistema italiano di prevenzione della corruzione è oggetto di ampia trattazione e, per esaminarlo, si segue un metodo espositivo che si adopera poi per gli altri sistemi presi in considerazione. Si avvia la riflessione attraverso un approfondimento di carattere storico-giuridico, una ‘storia della corruzione’ e dei suoi possibili anticorpi nell’ordinamento e nella società, validi per l’Italia, e, come si intende dimostrare, casomai riferibili anche ad ogni comunità associata. L’abuso di potere, la corruzione, lo sviamento dell’esercizio del potere pubblico, e d’altro lato l’educazione alla cittadinanza, la partecipazione, la trasparenza, l’organizzazione efficiente sono tematiche che emergono dalle vicende della vita associata in più epoche e latitudini e che trovano significato e senso nuovi negli ordinamenti moderni e

¹Raffaele CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, Prolusione del Presidente dell’ANAC presso l’Università di Perugia, il 21 novembre 2017, per l’inaugurazione dell’anno accademico, https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/Interventi/_dettaglio?id=fda6d85c0a77804276b9bca46e1aa33e

democratici. Ciò contribuisce a far emergere una chiave di lettura che si rivela utile per l'intera trattazione: la formazione della coscienza democratica nei cittadini come elemento chiave, che attinge alla dimensione antropologica e culturale, elemento declinato diversamente nelle varie epoche e in diversi luoghi, e che rappresenta la base decisiva di ogni lotta alla corruzione. Dopo la breve analisi storico-giuridica, e le riflessioni ad essa collegate, si evidenziano i tratti fondamentali del diritto vigente italiano in materia di anticorruzione, esaminandone diffusamente i punti qualificanti. Inoltre, al fine di arricchire il nucleo dell'argomentazione, inerente l'esame degli strumenti più efficaci nella prevenzione della corruzione, si rivolge l'attenzione alla concreta applicazione delle norme illustrate. A tale proposito, un particolare approfondimento è dedicata allo studio della prassi dell'Autorità amministrativa indipendente che ha, per missione istituzionale prevalente, l'obiettivo di prevenzione della corruzione: si prendono dunque in considerazione e analizzano le deliberazioni della Autorità Nazionale Anti Corruzione italiana, per valutare l'applicazione delle norme anticorruzione nella esperienza concreta e poi trarre delle considerazioni di carattere generale sull'ordinamento italiano.

Al fine di cogliere spunti nuovi di riflessione anche da altre esperienze giuridiche, si estende il campo di indagine a quegli ordinamenti che la stessa Autorità Anticorruzione italiana reputa all'avanguardia in materia di prevenzione della corruzione: Australia, Colombia e Singapore.

Utilizzando il medesimo schema di analisi adottato per l'ordinamento italiano, si affronta l'esame del sistema di prevenzione della corruzione in tali Paesi muovendo in ciascun caso da una premessa storico-giuridica, per analizzare poi ampiamente il diritto positivo dettato nell'ambito preso in considerazione e, di seguito, le decisioni dei rispettivi organi amministrativi indipendenti di prevenzione della corruzione, così potendo leggere le norme anche alla luce della prassi riferita a casi concreti. Proprio grazie all'esame di tale casistica, che dà conto del diritto anticorruzione calato nella vita della società, si desumono spunti estremamente utili per cogliere in profondità i tratti caratteristici ed originali di ciascuno dei

sistemi anticorruzione presi in esame, apprezzandone il rilievo culturale intrecciato al dato giuridico.

La ricerca affronta così l'esame di ordinamenti di Paesi con storia, costumi, ordinamenti molto diversi tra loro, che presentano caratteri particolari. Mentre nel caso di Australia e Colombia, si tratta di ordinamenti che pur sempre hanno a modello sistemi noti (di stampo anglosassone o di diritto continentale), nel caso di Singapore si assiste a un totale cambio di paradigma, poiché, sottostante all'ordinamento giuridico, c'è un sistema di valori, filosofico e antropologico, affatto diverso da quelli di matrice europea.

Grazie alla analisi di ciascuno dei tre sistemi anticorruzione, dei loro valori di fondo e della 'giurisprudenza' relativa ai casi affrontati dalle singole Autorità Anticorruzione, si traggono delle interessanti considerazioni di carattere generale, veri e propri spunti, (frutto dalle osservazioni complessive sui dati storici, culturali² e giuridici) per una efficace prevenzione della corruzione. Il punto di osservazione delle norme e delle attività anticorruzione si rivela, così, nell'ordinamento giuridico contemporaneo, uno snodo centrale per la tenuta democratica e economica degli Stati, snodo che si dimostrerà presentare tratti antichi e modernissimi, culturali prima che giuridici, validi dunque per l'Italia, per altri Paesi e forse di carattere universale. Sulla base delle argomentazioni svolte, rispetto agli ordinamenti giuridici presi in esame, la riflessione intende così mettere ulteriormente in luce in modo pregnante lo stretto nesso tra attività anticorruzione e sviluppo democratico ed economico di un Paese: dimostrarne la centralità e indicarne i modi più efficaci per garantire questo obiettivo rappresenta il fine primario della ricerca. Sotto tale profilo, in particolare, si dimostra come il tema della coscienza civica e democratica risulti il fondamento della prevenzione della corruzione e della stessa

² Del resto, sotto tale profilo, *“per effetto della globalizzazione, i confini geografici perdono sempre più di valore e diventano importanti, invece, gli uomini e le loro culture”*, così Monica DE ANGELIS, *I confini dell'Europa fra mito e nomos*, Quaderni di Dipartimento di scienze sociali Donatello Serrani, Facoltà di Economia Giorgio Fuà, Università Politecnica delle Marche, 2007, pag. 5.

tenuta dell'ordinamento, e rappresenta il filo conduttore della tesi, base delle scelte normative anticorruzione e della loro efficacia, genesi e alimento del diritto preso in esame. Un filo conduttore che tiene insieme lo studio dell'ordinamento italiano e degli altri, individuati all'avanguardia nel settore.

I nuovi strumenti, introdotti dalle legislazioni recenti dei Paesi esaminati, presentano al tempo stesso caratteri quantomai originali, in grado di sviluppare più efficaci attività di prevenzione della corruzione, e pur tuttavia attingono alla dimensione etica e culturale, che in parte si rivela caratteristica di ciascun Paese e in parte comune a tutti. Si colgono così le differenti ed innovative tecniche di prevenzione della corruzione e inoltre alcuni elementi comuni, applicabili ad ogni Stato. Le modalità di comportamento, gli 'archetipi', positivi e negativi, comuni a ogni società consentono di leggere tali ordinamenti e al tempo stesso di coglierne gli elementi di novità e originalità rispetto agli altri. Le significative innovazioni normative e l'applicazione delle medesime si dimostrano rappresentare la traduzione giuridica di esigenze proprie di ogni società e, nei loro tratti più caratteristici, delle culture dei Paesi di riferimento, a cominciare da quelle delle minoranze. Quanto più una società è inclusiva e capace di far tesoro delle diversità culturali, riconoscendole e garantendo la pluralità delle voci e delle espressioni delle comunità, soprattutto delle parti di essa più deboli, tanto più riesce a costruire efficaci strumenti anticorruzione, che vivono e si consolidano grazie alla pratica del pluralismo democratico.

La tradizione liberale e democratica d'Occidente trova nuovi impulsi e spunti culturali, tradotti in norma, provenienti da culture giuridiche diverse, distanti per storia e caratteristiche ma accomunate dalla tensione verso il bene comune.

Dalla considerazione degli ordinamenti presi in esame, tra elementi nuovi e tratti costanti nel tempo, si intendono così trarre delle conclusioni di sintesi, mirando a fornire chiavi di lettura in

grado di reggere le sfide del tempo a venire e capaci di concorrere allo sviluppo economico e democratico di ogni comunità di cittadini.

CAPITOLO I

L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE. DEFINIZIONI GENERALI E SISTEMA ITALIANO

1- LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA CORNICE NORMATIVA INTERNAZIONALE

1.1 La normativa internazionale

La prevenzione della corruzione si ritiene rappresenti una attività fondamentale per garantire la correttezza e la serietà dell'esercizio delle pubbliche funzioni e così contribuire a realizzare i diritti della persona umana.

La nozione di corruzione che si adotta qui ha carattere ampio e non esclusivamente penalistico:

“Nel linguaggio giuridico italiano, il termine ‘corruzione’ è stato finora un termine essenzialmente penalistico, con il quale ci si è riferiti a specifiche figure di reato. Questa accezione, restrittiva, è coerente con la circostanza che la lotta alla corruzione si è svolta principalmente sul piano della repressione penale. Esiste, tuttavia, anche un’accezione più ampia del termine, che è connessa alla prevenzione del malcostume politico e amministrativo, da operare con strumenti propri del diritto costituzionale e del diritto amministrativo”³.

E ancora si è e in proposito di recente ed efficacemente affermato che: *“Negli ultimi anni, il tema della corruzione si è indiscutibilmente imposto sempre più nello scenario internazionale, come fenomeno avvertito, anche da parte dei cittadini, nella sua gravità, per gli effetti negativi che determina sul tessuto sociale e sulla competitività del sistema economico ed in grado, altresì, di compromettere la legittimazione delle istituzioni democratiche. Ciò nella crescente consapevolezza che la corruzione non è solo la violazione di disposizioni del codice penale ma è una dimensione più generale che coinvolge la mala gestio, la cattiva amministrazione, il cattivo governo. In un contesto caratterizzato dalla presenza di cattiva amministrazione e*

³ Così B. G. MATTARELLA, La prevenzione della corruzione in Italia, in “Giornale di diritto amministrativo” n. 2/2013, pag. 123. Cfr. Sabino CASSESE, ‘Maladministration’ e rimedi, in “Foro it”, vol. 15, parte V, Settembre 1992, pagg. 243-244/249-250, e Gerald E. CAIDEN, What Really Is Public Maladministration?, in “Public Administration Review”, vol. 51, n. 6, Novembre-Dicembre 1991, pagg. 486-493, Edizioni Wiley on behalf of the American Society for Public Administration, tratto da Jstor.

corruzione i diritti rischiano di diventare privilegi e la sfiducia nelle istituzioni pubbliche contribuisce alla diffusione della corruzione e rende, progressivamente, i cittadini sudditi”⁴.

La prevenzione della corruzione come cattiva amministrazione è essenziale per far sì che i cittadini siano tali e sia assicurato il carattere democratico del sistema, oltre che avere effetti favorevoli sul piano dell’economia.

Il buon andamento dell’azione amministrativa inoltre, e il perseguimento costante dell’interesse generale sono in grado di rafforzare la fiducia nelle istituzioni e nello Stato, in una logica, di difficile e delicata costruzione, preziosa per rendere i cittadini pienamente tali.

“Se non si è cittadini, non si è uomini, poiché l’uomo è per natura una creatura che vive in forma associata”⁵.

Le recenti normative anticorruzione, via via sempre più ampie e significative, sia sul piano internazionale e nazionale, rappresentano un ulteriore tassello al percorso di attuazione dei diritti di cittadinanza, che per loro natura tendono a espandersi e hanno carattere universale.

Di qui la utilità, sul piano pratico, di normative ad ampio raggio di azione e inoltre, sul piano teorico, di una riflessione che tenga conto di più piani normativi e di esperienze giuridiche diverse. Del resto, come è stato autorevolmente affermato, *“il bene comune è diventato mondiale, e le Nazioni debbono associarsi per il proprio beneficio”⁶.*

Può notarsi infatti come *“la novità dei nostri anni è l’interesse internazionale per il fenomeno, nella coscienza di un danno che esso reca non solo alle singole società e Stati ma anche alla comunità internazionale, un danno che va ben oltre quello arrecato alle finanze pubbliche del*

⁴Relazione annuale 2018 dell’ANAC al Parlamento, Roma, 6 giugno 2019, <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2019/000.ANAC.RELAZIONE.PARLAMENTO.2019.pdf> , pag. 2.

⁵ Remigio de’ Girolami, *De bono communi*, citato da Ernst Kantorowicz, *The King’s two bodies: a study in medieval political theologie*, Princeton University Press, Princeton NJ 1957, pag. 479.

⁶ Discorso di Papa Francesco alla plenaria della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali, 2 maggio 2019, www.vatican.va/content/francescomobile/it/speeches/2019/may/documents/papa-francesco_20190502_plenaria-scienze-sociali.html.

*singolo Paese*⁷. La stessa recente Legge anticorruzione italiana, L. 6 novembre 2012, n. 190, recante *‘Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione’*, è stata approvata in attuazione di Convenzioni internazionali.

In particolare, tale Legge è dettata in attuazione dell’art. 6 della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea Generale dell’ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata dal Parlamento italiano con Legge 3 agosto 2009, n. 116, nonché in attuazione degli articoli 20 e 21 della Convenzione Penale sulla corruzione, adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata per effetto della Legge 28 giugno 2012, n. 110 (art. 1 della Legge 190/2012).

Va evidenziato come tutte le principali organizzazioni internazionali hanno messo al centro del loro interesse la corruzione e *“per prima lo ha fatto l’OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) che ha promosso la stesura di una convenzione sulla corruzione nelle transazioni internazionali, approvata a Parigi il 17 dicembre 1997, e poi ratificata da tantissimi paesi, fra cui l’Italia (con la Legge 29 settembre 2000, n. 300)”*⁸, ed entrata in vigore il 15 febbraio 1999.

A tale Convenzione hanno fatto seguito quelle in attuazione delle quali è stata dettata la Legge n. 190/2012, ovvero quella delle Nazioni Unite e le Convenzioni di Strasburgo.

Le Convenzioni di Strasburgo in argomento sono due: una, quella del 27 gennaio 1999 introduce regole per il contrasto alla corruzione in ambito penale; poi, quella del 4 novembre dello stesso anno, che detta misure per il contrasto alla corruzione in ambito civile; quest’ultima

⁷ Così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *Corruzione e anticorruzione in dieci lezioni*, Feltrinelli editore, Milano 2018, pag. 18.

⁸ Così Raffaele Cantone e Enrico Carloni, *ibidem*, pag. 19. Su un piano generale vi è chi nota come “il sistema legale internazionale contro la corruzione impone agli stati di introdurre o mantenere una serie di misure coordinate ed effettive e politiche contro la corruzione, rivolte alla partecipazione della società civile, al perseguimento del principio di legalità, alla gestione appropriata dell’interesse pubblico, alla trasparenza e alla *accountability*. In tale contesto, la legislazione internazionale non introduce specifici elementi legislativi, ma piuttosto chiama gli Stati a sviluppare e mantenere una serie di misure e politiche per prevenire la corruzione”, così Julio Bacio TERRACINO, *The international legal framework against corruption. States obligations to prevent and repress corruption*, Intersentia Editore, Cambridge (UK) 2012, pag. 131.

ratificata con Legge 28 giugno 2012, n. 112. Tali accordi sono stati ratificati da tutti i 42 Stati del Consiglio d'Europa, e prevedono anche la creazione di un 'Gruppo di stati contro la corruzione', GRECO, quale organismo permanente che *'monitora tutti i suoi membri in modo eguale, attraverso un processo dinamico di mutua valutazione, e di pressione tra pari'*⁹.

Il 31 ottobre 2003, a Merida (Messico), è stata adottata inoltre l'altra Convenzione citata dalla L. 190/2012, entrata in vigore il 14 dicembre 2005.

Può rilevarsi come esista, anche in base ai documenti esaminati, un nesso particolarmente rilevante tra fenomeno della corruzione e sviluppo economico e democratico di un paese. Già la citata Convenzione dell'OCSE affermava, infatti, nel proprio preambolo, che: *"Il fenomeno della corruzione nelle transazioni economiche internazionali rappresenta un ostacolo rilevante allo sviluppo sostenibile e all'affermazione della democrazia. Il suo effetto può essere devastante per la crescita economica provocando anche distorsioni della libera concorrenza. La lotta alla corruzione costituisce una delle principali sfide per la crescita globale"*¹⁰.

Secondo le Convenzioni di Strasburgo, inoltre, *"la corruzione rappresenta una minaccia per la preminenza del diritto, la democrazia e i diritti dell'uomo, che mina i principi di corretta amministrazione, di equità e di giustizia sociale, distorce la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette a repentaglio la stabilità delle istituzioni democratiche e le fondamenta morali della società"*. In base poi alla Convenzione delle Nazioni Unite di Merida, ancora una volta si correla la prevenzione della corruzione alla solidità e prosperità economica e ai principi fondamentali e democratici di uno Stato: gli Stati, nel preambolo, esprimono la preoccupazione *"per la gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni e i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo Stato di diritto"*¹¹.

⁹ Cfr. <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work> .

¹⁰ Citata da Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *Corruzione e anticorruzione in dieci lezioni*, op. cit., pag. 19.

¹¹ *Ibidem*, pagg. 19-20.

In uno studio del Consiglio d'Europa, si afferma chiaramente che *“considerati i molti esempi di corruzione politica che sono avvenuti attraverso l'Europa in tempi recenti, che hanno talora riguardato i risultati elettorali o i cambi di governo, risulta evidente che la corruzione politica ha un impatto negativo sui principi e sui processi democratici in Europa, ovvero, sui diritti umani e le libertà, sull'eguaglianza, sulla correttezza elettorale, la separazione dei poteri, la prevalenza dell'interesse pubblico, il principio di legalità, l'accountability, la trasparenza, la libera competizione politica e il pluralismo. Nelle democrazie la corruzione politica può essere considerata anche come una forma di esclusione dei cittadini dalle decisioni che li riguardano”*¹².

1.2 Regole anticorruzione, crescita economica e principio democratico

L'impostazione data all'argomento, trattato dalle disposizioni internazionali, si ritrova, in ossequio alle medesime, alla base dei recenti orientamenti di politica normativa nell'ordinamento italiano.

Emerge in particolare l'impatto che il fenomeno corruttivo ha sul piano della vita economica e della stessa condizione democratica di un Paese. In tal senso, già nel Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, elaborato dalla Commissione di studio istituita con decreto del 23 dicembre 2011 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, si afferma che: *“La corruzione, minando alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese, determina tra i suoi effetti una perdita di competitività per i Paesi, incluso certo il nostro: il danno indiretto, e forse più grave, è quello inferto all'economia nazionale, perché la corruzione allontana le imprese dagli investimenti”*¹³.

¹² Consiglio d'Europa, *Octopus Programme, Corruption and democracy. Political finances - Conflicts of interest – Lobbying – Justice*, Edizioni del Consiglio d'Europa, Strasburgo 2008, pag. 32.

¹³ *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione, Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, <http://trasparenza.formez.it/content/rapporto-commissione-studio-e-laborazione-proposte-tema-trasparenza-e-prevenzione-pa>, pag. 16.

E ancora: *“Quanto all’impatto che una corruzione diffusa e sistemica ha, in particolare, sulla crescita di un Paese, è acquisito dalla stessa letteratura economica che, per quanto nel breve periodo la corruzione possa essere funzionale ad assicurare il superamento di sacche di inefficienza dell’apparato pubblico e la sopravvivenza di meccanismi e sistemi di impresa tecnologicamente non avanzati, vi è una relazione inversamente proporzionale tra diffusione della corruzione e crescita economica”*¹⁴.

Si tratta di un’idea diffusa ed acquisita nell’ambito degli studi economici, sia pure oggetto di approfondimento solo da epoche recenti: *“Rispetto agli studi economici, la corruzione è stata integrata nell’agenda di ricerca nell’ultimo quarto del XX secolo, non appena tale elemento è emerso quale dato internazionale e si è sviluppato un programma di ricerca con approccio istituzionalistico. I lavori pionieristici di Rose-Ackerman (1975, 1978) rappresentano riferimenti essenziali per l’avvio di una lettura economica dei problemi della corruzione. Stefano Zamagni ha approfondito i principali studi sulla materia (1999)”*¹⁵.

Inoltre ed in particolare: *“Lo studio della corruzione richiede un approccio multidisciplinare, dal momento che essa non può essere isolata dal contesto sociale in cui si manifesta. Il punto affrontato con la maggior convergenza di opinione riguarda gli effetti della corruzione. Gran parte degli studi in argomento concordano nello stabilire una relazione inversa tra corruzione, crescita economica (Mauro 1995; Lamsdoff 1998; Hall e Jones 1999; Jain 2001) e sviluppo dei diritti di partecipazione e libertà. Al contrario, l’analisi sulle cause della corruzione rimane un tema controverso, nel campo degli studi sulle determinanti sociali dell’attività economica”*¹⁶.

¹⁴*Ibidem*, pagg. 17 e 18.

¹⁵ Jose Atilano PENA LOPEZ, José Manuel SANCHEZ SANTOS, *Does Corruption have Social Roots? The Role of Culture and Social Capital*, in “Journal of business ethics”, Vol. 122, n. 4 (July 2014), pagg. 697-708, Springer Editor, Berlin 2014, tratto da Jstor.

¹⁶*Ibidem*, pag. 697. Circa l’analisi sulle cause della corruzione, si ritiene che una qualche spiegazione possa rinvenirsi dall’approfondimento di tipo storico-giuridico, come meglio si vedrà nel prosieguo. Circa gli autori citati nell’articolo, si veda ad esempio Paolo Mauro, *Corruption and Growth*, in “The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 110, N. 3 (Agosto 1995), pagg. 681-712, Oxford University Press, 1995, tratto da Jstor. Cfr. inoltre: Eatza AHMAD, Muhammad AMAN ULLAH and Muhammad IRFANULLAH ARFEEN, *Does corruption affect*

La corruzione produce effetti che intaccano valori fondanti, posti alla base della vita economica di un Paese, essenziali per la prosperità del sistema.

“La diffusione del fenomeno corruttivo in primo luogo altera la libera concorrenza, favorendo la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano o beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che invece si rifiutano di accettarne le condizioni. A ciò si aggiunga che la corruzione frena il progresso tecnologico delle imprese, incentivate a investire nel mercato della tangente anziché in quello dell’innovazione e della ricerca”¹⁷.

Peraltro, sul piano della espansione del sistema economico, la corruzione ha un effetto notevole *“scoraggiando gli investimenti, in specie stranieri, come attestato dalle analisi secondo cui vi è una correlazione tra tasso di investimenti esteri e livello di percezione della corruzione stessa”¹⁸.*

Ma gli effetti della corruzione si determinano sugli stessi caposaldi democratici del sistema giuridico: *“La corruzione, se non combattuta adeguatamente, produce costi enormi, destabilizzando le regole dello Stato di diritto e del libero mercato. Non pare superfluo considerare, al riguardo, che il diffondersi dei fenomeni corruttivi, di tipo sistemico, non misurabili in termini economici, ma riguardanti i valori fondamentali per la tenuta dell’assetto*

economic growth?, in “Latin American Journal of Economics”, Vol. 49, n. 2, (Novembre 2012) e Pranab BARDHAN, *Corruption and Development: a Review of Issues*, in “Journal of Economic Literature”, Vol. n. 35 (Settembre 1997), pagg. 1320-1346), Pubblicazione dell’American Economic Association; pagg. 277- 305, Pubblicazione dell’Istituto di Economia della Pontificia Università Cattolica del Chile; tratti da Jstor; Germana CORRADO, Luigi PAGANETTO, *Corruzione, efficienza del sistema produttivo e crescita economica*, in “Corruzione e pubblica amministrazione”, *op. cit.*, pagg. 839-850.

¹⁷ La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione, Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, *op. cit.*, pag. 18. Si nota, di seguito, con particolare riferimento al nostro Paese, che *“se l’Italia avesse avuto un valore nell’indice di percezione della corruzione di Trasparency International al livello di uno dei Paesi meno corrotti, il tasso di crescita economica sarebbe stato di oltre il triplo a breve termine e di circa il doppio a lungo termine (1970-2000). Un recente studio della Banca Mondiale, condotto su un ampio numero di Paesi, mostra che imprese costrette a fronteggiare una pubblica amministrazione corrotta e che devono pagare tangenti crescono in media quasi il 25% in meno di imprese che non fronteggiano tale problema. Ancora più preoccupante è che ad essere più fortemente colpite sono le piccole e medie imprese e le imprese più giovani”*.

¹⁸*Ibidem*, pag. 19.

democratico: l'eguaglianza, la trasparenza nei meccanismi decisionali, la fiducia nelle Istituzioni"¹⁹.

Regole anticorruzione e regole democratiche, e di buona regolazione dell'economia, per certi versi, coincidono: *"La teoria dei pesi e contrappesi potrebbe costituire la teoria generale fondamentale del controllo della corruzione. Sia relativamente al governo di uno Stato, che in economia, i pesi e i contrappesi sono utilizzati per assicurare decisioni e azioni responsabili. I partiti politici rivali, le sessioni parlamentari, la libera stampa, le agenzie di regolazione, la libera competizioni di mercato, l'attività di controllo e valutazione – ciascuno di questi è una esemplificazione particolare del generale principio in base al quale i pesi e i contrappesi sono necessari per evitare che gli interessi personali o di gruppi ledano l'efficienza e la produttività"*²⁰.

Si evidenzia pertanto un collegamento essenziale tra prevenzione della corruzione e mantenimento delle basi fondamentali della democrazia, e del corretto funzionamento del mercato.

Le dinamiche che vengono interessate dalla questione e studiate attengono a principi essenziali della convivenza civile e alla garanzie delle libertà. Nota taluno in proposito che: *"La corruzione presuppone e favorisce l'esatto opposto della trasparenza dei meccanismi decisionali delle amministrazioni pubbliche e quindi ingenera nei cittadini sfiducia nelle istituzioni e nei meccanismi di legittimazione democratica: ciò dà luogo a un circolo vizioso,*

¹⁹*Ibidem*, pag. 17. Complessivamente, e di seguito, "volendo fornire una sintesi schematica dei danni cagionati da un fenomeno corruttivo di tipo diffuso e sistemico, è consentito distinguerli a seconda che incidano: sulla crescita economica del Paese; sulla razionalità della distribuzione delle risorse; sul funzionamento delle istituzioni pubbliche e sulla legittimazione democratica delle stesse; sul tasso di fiducia dei consociati nella legalità ed imparzialità dell'azione degli apparati pubblici, il cui abbassamento è a sua volta causa della diffusione delle pratiche corruttive determinando una contrazione della capacità sociale di percepire il disvalore stesso del fenomeno".

²⁰ Così M. FELSON, *Corruption in the broad sweep of history*, in 'Handbook of global Research and Practice in Corruption', a cura di Adam GRAYCAR and Russell G. SMITH, Edward Elgar Publishing Inc., Northampton, Ma, USA, 2011, pag. 15. Lo stesso autore ricorda come James Madison, nell'opera 'The Federalist Papers', numero 10, "ha spiegato la necessità di un sistema di checks and balances. Il principio generale che richiamava è stato quello per cui se gli individui sono corruttibili (in senso lato), i loro interessi personali e egoistici possono essere usati per farli controllare a vicenda".

*perché la sfiducia è a sua volta causa della diffusione di pratiche corruttive e determina una bassa percezione del disvalore del fenomeno e una progressiva assuefazione ad esso*²¹.

Emerge il collegamento dinamico tra regole giuridiche e culturali, tra diritto e educazione, quale fonte viva del metodo e dell'organizzazione tra eguali e strumento di realizzazione dei diritti dell'individuo.

“La corruzione altera il principio di uguaglianza, perché mina le pari opportunità di ciascun cittadino a partecipare alla vita economica e sociale di una comunità secondo un sistema di regole che non può essere alterato da ‘fattori impropri’; nella società corrotta l’individuo non è solo cittadino ma suddito, perché la corruzione si fonda sul rapporto disuguale tra patrono e cliente, che nulla ha a che vedere con la gianniniana dialettica tra autorità e libertà”²².

Può evidenziarsi infine, come è stato affermato, *“la corruzione sia una delle principali cause della inefficienza dei servizi destinati alla collettività, del dissesto delle finanze pubbliche, come pure della disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche. La corruzione, infatti, è causa di ingenti costi economici ma anche sociali, perché determina la compromissione del principio di uguaglianza, minando le pari opportunità dei cittadini, così da rivelarsi uno dei fattori di disgregazione sociale. L’obiettivo di restituire qualità ed autorevolezza alla pubblica amministrazione (centrale e periferica) passa, dunque, anche per il contrasto alla corruzione, da intendere peraltro in senso ampio, in essa ricomprendendo anche episodi che – sebbene inidonei ad integrare la fattispecie penale – sono comunque espressione di maladministration*”²³.

²¹ Così Filippo PATRONI GRIFFI, *Prefazione*, in “L’Autorità Nazionale Anticorruzione, Tra prevenzione e attività regolatoria”, a cura di Angela Ida NICOTRA, Giappichelli Editore, Torino 2016, pag. 1.

²² Filippo PATRONI GRIFFI, *Ibidem*, pag. 1.

²³ *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione, Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, op. cit., pag. V.

1.3 Corruzione amministrativa: la centralità della prevenzione

Può notarsi dunque che *“con l’entrata in vigore delle norme in materia di prevenzione della corruzione, numerosi ed autorevoli studiosi hanno delineato una nozione di corruzione amministrativa, più estesa di quella penale”, riconducibile in sostanza alla maladministration. Traccia di questa nuova ipotesi di corruzione si ritroverebbe in quelle norme che affermano, ad esempio, che si può parlare di corruzione anche a fronte di ‘situazioni rilevanti più ampie della fattispecie penalistica’, che comprendono ‘non solo l’intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione’, ma anche le situazioni in cui ‘a prescindere dalla rilevanza penale venga in evidenza un malfunzionamento dell’Amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite”*²⁴.

Da tali considerazioni circa le caratteristiche del fenomeno considerato, discende, oltre alla necessità di una risposta per quanto possibile corale tra gli Stati, anche la primaria importanza della attività di prevenzione, in coerenza con l’impostazione propria delle norme dell’ordinamento internazionale²⁵.

Può evidenziarsi che: *“Questo approccio sul piano giuridico è la diretta conseguenza di una qualificazione di corruzione accolta sul piano internazionale che risente di un’impronta non più esclusivamente penalistica: essa comprende, nella propria accezione sociologica, anche comportamenti di ‘cattiva amministrazione’ che non rilevano sul piano della risposta repressiva, ma che pure si traducono nel piegare a un interesse privato il bene pubblico e che quindi si contraddistinguono per un’impronta di illegalità”*²⁶.

²⁴ Così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *Corruzione e anticorruzione in dieci lezioni*, op. cit., pagg. 25-26.

²⁵ *“Una delle componenti principali della lotta alla corruzione, considerata sia sul piano nazionale che internazionale, è la prevenzione della corruzione. Il sistema di diritto internazionale stabilisce molti obblighi per gli Stati relativamente a misure preventive. La maggior parte di tali misure concerne l’organizzazione istituzionale, con lo scopo di rafforzare le istituzioni pubbliche e private e formare chi lavora in esse”*, così Julio Bacio TERRACINO, op. cit., pag. 131.

²⁶ Così Nicoletta PARISI, *Verso l’emersione di un modello internazionale di prevenzione della corruzione*, in ‘Riv. Federalismi’, 1/2017, www.federalismi.it, pagg. 4-5. *“Sempre più il contesto giuridico internazionale”*, afferma la stessa, *“si propone come il luogo di elaborazione di criteri guida per consentire alle singole politiche nazionali di*

Se la questione è la ‘buona amministrazione’, ovvero porre le basi –preventive - complessive perchè si raggiunga tale risultato, il campo indagine riguarda essenzialmente lo studio della qualità delle istituzioni e del grado di capacità di prevenire la corruzione, attraverso misure organizzative, di partecipazione e di educazione, tali da costruire un sistema che miri a garantire sviluppo e democrazia. Occorre, allora, garantire sviluppo e prosperità attraverso la pienezza di esercizio delle facoltà democratiche, fondate sull’uguaglianza e l’imparzialità.

E si tratta, secondo un autorevole studioso, del fenomeno meno studiato, rispetto a quello relativo alla corruzione delle persone, e di importanza cruciale: *“Se la corruzione delle persone è un vizio senza tempo, senza luogo, nel senso che se ne trovano manifestazioni in ogni età e in ogni Paese, la corruzione oggettiva, dei sistemi istituzionali, è molto più legata al variare dei periodi, soprattutto, dei Paesi. Differente è la qualità delle istituzioni nei diversi Paesi”*²⁷.

Indicazioni coerenti rispetto a quanto esposto e utili in argomento si ricavano anche dalle riflessioni che mettono al centro del discorso l’analisi economica del fenomeno corruttivo. Anche da tali elementi emerge l’importanza della qualità delle istituzioni e dei meccanismi di piena partecipazione democratica relativamente alla prevenzione della corruzione: *“La tipologia e la qualità delle istituzioni politiche di un paese assumono un ruolo importante quando si parla di corruzione”*²⁸. Inoltre, notano le medesime autrici, occorre che le regole di buona amministrazione trovino consolidamento nel tempo: *“La maggiore competitività del sistema politico e la struttura di checks and balances che caratterizza i governi democratici offrono incentivi volti a denunciare e pubblicizzare l’abuso di potere pubblico, soprattutto nei periodi elettorali, e rappresentano un importante veicolo di limitazione della corruzione.*

convergere verso modelli se non condivisi almeno capaci di dialogare reciprocamente. E’ questa indubbiamente una delle conseguenze sul piano giuridico del processo fattuale di globalizzazione”, così *ibidem*, pag. 1.

²⁷ Marco D’ALBERTI, *Il propagarsi della corruzione amministrativa*, in ‘Corruzione e Pubblica Amministrazione’, Jovene Editore, Napoli 2017, pag. 2.

²⁸ Così Nadia FIORINO e Emma GALLI, *La corruzione in Italia. Un’analisi economica*, Il Mulino Editore, Bologna 2013, pag. 55. Cfr. pure Christian BJORNSKOV, *Combating Corruption: On the Interplay between Institutional Quality and Social Trust*, in “Journal of Law & Economics”, Vol. 54, n. 1 (febbraio 2011), pagg. 135-159, The University of Chicago Press for the Booth School of Business, University of Chicago and The University of Chicago Law School, tratto da Jstor.

L'evidenza empirica mostra che il consolidamento e la longevità delle istituzioni democratiche inibiscono la corruzione di un paese"²⁹.

Su tale fenomeno occorre intervenire introducendo regole, di stabile applicazione, di prevenzione della corruzione e prendendo in considerazione, sulla scorta delle nozioni e delle indicazioni elaborate a livello europeo ed internazionale, approcci nuovi di contrasto alla cattiva amministrazione. Così può affermarsi che la nuova legislazione *“modifica l'approccio complessivo, perché amplia il campo di intervento: se prima era circoscritto a sanzionare le specifiche condotte individuali, ora è rivolto a questioni preliminari, aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività e così via. Questo 'ampliamento' è frutto della diversa logica della prevenzione rispetto alla repressione: un mutamento di prospettiva in virtù del quale diventano rilevanti situazioni in cui il rischio è meramente potenziale, il conflitto di interessi 'apparente', ma in presenza delle quali occorre porre in essere misure di 'allontanamento' dal rischio, con scelte che talvolta prescindono dalle condotte individuali*"³⁰.

Si tratta di un mutamento di prospettiva significativo, capace di fornire risultati soddisfacenti: *“La Legge 190/2012 cerca di capovolgere l'impostazione innanzitutto culturale, e poi giuridica, del contrasto alla corruzione, assumendo come centrale il meccanismo della prevenzione. La legge, votata da tutti in Parlamento ma contrastata dai più, cerca di colmare i ritardi che, anche sul piano internazionale, l'Italia presentava: dalla Convenzione di Merida, alle raccomandazioni del gruppo GRECO e dell'OCSE. E sarà la stessa OCSE a riconoscere*

²⁹Nadia FIORINO e Emma GALLI, *La corruzione in Italia. Un'analisi economica*, op. cit., pag. 55.

³⁰ Così Raffaele CANTONE e Enrico CARLONI, *Corruzione e anticorruzione in dieci lezioni*, op.cit., pag. 26. Continuano gli stessi autori rilevando come *“Il nuovo sistema, proprio perché interessato a prevenire e non a sanzionare, mira a intervenire anche su ciò che può accadere e non solo all'azione: il focus si sposta dalla patologia dell'illecito alla presenza di un rischio, e la strategia di contrasto si rivolge ai conflitti di interesse, da evitare, conoscere, controllare, mettere in trasparenza”*.

nell'immediato Integrity Report il percorso virtuoso su cui si era finalmente incamminato il nostro Paese"³¹.

Precisato ciò, e prima di delineare i tratti del sistema di prevenzione della corruzione in Italia, pare opportuno svolgere alcuni cenni storici della corruzione nel sistema istituzionale italiano, secondo l'impostazione metodologica prescelta.

³¹ Così Filippo PATRONI GRIFFI, *Prefazione*, in "L'Autorità Nazionale Anticorruzione, Tra prevenzione e attività regolatoria", pag. 1. L'autore cita tra gli altri i lavori di A. Galante Garrone, *L'Italia corrotta. Cento anni di malcostume politico*, Roma 1996 e di G. Melis (a cura di), *Etica e pubblica amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Napoli 1999.

2- LA CORRUZIONE IN ITALIA: UNA PREMESSA STORICO-GIURIDICA

2.1 Esempi e riflessioni dal mondo antico e dal mondo moderno

“Tu dici: Io veggio l’acqua, io veggio il foco, l’aere e la terra e tutte lor misture venir a corruzione, e durar poco; e queste cose furon pur creature; per che, se ciò ch’è detto è stato vero, esser dovrien da corruzion sicure”³².

Può notarsi come risulti arduo tracciare una storia della corruzione in Italia, ma che, tuttavia, possa accennarsi ad alcuni esempi storici e agli spunti che se ne traggono, utili per l’attualità per comprenderne meglio le cause e, poi, come mettere al riparo, ‘sicure dalla corruzione’, le istituzioni e dunque il sistema democratico.

Dall’analisi dell’esperienza storica sembra opportuno trarre alcuni elementi, relativi al filo conduttore prescelto del nesso tra regole di partecipazione democratica, qualità delle istituzioni e prevenzione della corruzione, quali esempi utili a indicare il nucleo essenziale e costante, e per così dire fuori dal tempo, delle problematiche considerate.

Afferma taluno che: *“Esistono documentate storie della mafia e, più in generale, della criminalità organizzata. Vi sono interessanti studi su alcuni aspetti dell’evoluzione della corruzione. Ma non esiste una ricostruzione storica compiuta della corruzione in Italia”³³.*

Gli studi a cui fa riferimento l’Autore appena citato riguardano l’Italia Unita³⁴, mentre più raro è rinvenire studi su periodi precedenti.

“Non esistono, a quanto è dato sapere, ricerche storiografiche sulla corruzione, se non con riferimento ai tempi più recenti, ma si può ragionevolmente ipotizzare che essa sia stata punita

³² Dante Alighieri, *Commedia*, Par. Canto VII, 124-129, Rizzoli Editore, Milano 2014.

³³ Così Marco D’ALBERTI, *op. cit.*, pag. 3.

³⁴ Si veda in particolare il lavoro di Guido MELIS, *La lunga storia della corruzione in Italia*, in www.eticapa.it. L’Autore individua una sorta di periodizzazione della storia della corruzione nell’Italia unita: una prima fase dal 1861 al 1922, il fascismo e l’età repubblicana. Egli nota come un potente ‘antidoto’ alla corruzione sia stata, lì dove ha funzionato, la qualità delle istituzioni e in particolare la presenza di numerose competenze professionali tecniche dotate di poteri incisivi dentro la Pubblica Amministrazione. *“La corruzione alligna laddove l’amministrazione è debole, priva di una sua identità e di consapevolezza della propria missione, ridotta a un ruolo ancillare rispetto al ceto politico da cui dipende, carente degli strumenti necessari a conoscere, agire, intervenire di fronte all’insorgere della degenerazione corruttiva”*, così Guido MELIS, *ibidem*, pag. 8.

*(e anche gravemente) quantomeno da quando i popoli dell'antichità organizzarono forme di governo che prevedevano la delega di poteri a persone rivestite di funzioni autoritative e con la possibilità loro riconosciuta di gestire risorse di proprietà della comunità*³⁵.

Rinviando alle opere citate in nota, che toccano un vasto periodo storico, ci si può limitare a richiamare, riferendoci al mondo antico, il caso notissimo per la sua importanza ed esemplarità del processo a Verre: *“E' una vicenda questa, diventata tanto emblematica che, di recente, uno storico l'ha riletta in una nuova chiave, evidenziando non poche similitudini con l'attualità: Verre utilizzò la corruzione non solo come uno strumento di arricchimento personale ma anche di accrescimento del suo potere politico, attraverso una sorta di voto di scambio ante litteram. E il processo che si celebrò ai suoi danni nel 70 a.c. divenne il trampolino per un giovane e valente avvocato della provincia laziale, chiamato a sostenere, nel foro di Roma, la pubblica accusa: Marco Tullio Cicerone da Arpino*³⁶.

Molto interessanti in proposito sono alcune osservazioni che l'Arpinate svolge nel suo discorso: *“Nelle elezioni in cui mi presentavo candidato, benchè costui ricorresse contro di me alla corruzione senza badare a spese, il popolo romano ritenne che su di sé nessun potere dovesse avere il denaro di costui contro la mia elezione, così come nessuno ne aveva avuto su di me contro la mia onestà*³⁷.

³⁵ Così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *Corruzione e anticorruzione in dieci lezioni*, op. cit., pag. 16. Studi interessanti anche su periodi antecedenti, pur se di carattere non sempre squisitamente giuridico, si rilevano nelle opere di: Carlo Alberto BRIOSCHI, *Breve storia della corruzione. Dall'età antica ai giorni nostri*, TEA Editore, Milano 2004; Bruce BUCHAN, *Changing contours of corruption in Western Political Thought*, c. 1200-1700, in “Corruption. Expanding the focus”, di Manuhia BARCHAM, Barry HINDESS, Peter LARMOUR, ANU Press, 2012, tratto da Jstor; Federico CHABOD, *Usi e abusi nell'amministrazione dello Stato di Milano a mezzo il '500*, Sansoni Editore, Firenze 1958; Marzia Giulietta LUCCHESI, *Giustizia e corruzione del pensiero dei glossatori*, estratto da ‘Rivista di storia del diritto italiano’, Anno LXIV, 1991, Vol. LXIV, Fondazione Sergio Mochi Onory per la storia del diritto italiano; Cesare MOZZARELLI, *Per la storia del pubblico impiego nello stato moderno: il caso della Lombardia austriaca*, Giuffrè Editore, Milano 1972; John T. NOONAN, *Ungere le ruote. Storia della corruzione politica dal 3000 a.c. alla Rivoluzione francese*, Sugar Edizioni, Milano 1984; dallo stesso autore, *Mani sporche. La corruzione politica nel mondo moderno*, Sugar Edizioni, Milano 1983; Jean Claude WAQUET, *De la corruption. Morale et pouvoir a Florence aux XVII et XVIII siècles*, Fayard Edizioni, Parigi 1983.

³⁶Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *Corruzione e anticorruzione in dieci lezioni*, op. cit., pag. 16.

³⁷ Marco Tullio CICERONE, *Il processo di Verre*, Rizzoli Editore, Milano 2017, pag. 209.

La reazione morale della collettività, di fronte alle testimonianze degli aberranti comportamenti del pretore siciliano, e l'attaccamento alla solidità delle istituzioni, (oltre certamente a dinamiche proprie della politica e degli equilibri di forze dell'epoca)³⁸ pongono le basi per il ristabilimento dell'ordine violato. “*Quando l'abitudine alle colpe non trova nulla che la freni, il male insito nella sua natura si diffonde tanto che egli stesso non è più in grado di porre limite alla sua audacia*”³⁹; Cicerone nella stessa pagina parla di ‘nebbia e tenebre’ che avevano invaso lo Stato, a causa dell'uso del denaro con finalità corruttiva.

L'elemento della reazione morale e culturale appare decisivo fin dai primordi e ricorre poi negli esempi successivi, a diradare le nebbie in esame.

Alcuni casi storici dell'età moderna, infatti, riguardanti l'Italia, citati dalla letteratura in argomento, risultano interessanti e utili a evidenziare elementi ricorrenti, e a carattere emblematico, nell'analisi del fenomeno in questione, sia sotto il profilo patologico che di quello dei rimedi al problema considerato.

Il primo caso paradigmatico (in un'ottica metodologica di partire da fatti della concreta vita giuridica) riguarda le Marche, ed in particolare la città di Serra San Quirico.

Nell'anno 1656, le cronache menzionano che lo ‘*Juris Utriusque Doctor Augustus Cecchinus*’ svolge il compito di ‘*pretor*’, al pari di Silvio Urbani, mentre ‘*potestas*’, in quell'anno, era Marcello Merchiori⁴⁰. E il ‘*pretor*’ (stessa carica, *mutatis mutandis*, di Verre) risulta che non conducesse la sua attività in modo consono ai suoi doveri, tanto da suscitare la reazione sdegnata dei cittadini che si rivolgono alle autorità romane: “*La terra di san Quirico, nella Marca, aveva esposto alla Sacra Consulta che il Cecchini ‘fa mercantia nelle guardie, che al presente si tengono per rumor di peste, facendosi dare da’ contadini come dai forestieri forme di cascio per farli entrare senza bullettini –di sanità- e ancor piglia denari et altro, essendosi*

³⁸ Su questo v. Nino MARINONE, Introduzione, *Ibidem*.

³⁹ Marco Tullio CICERONE, *Ibidem*, pag. 757.

⁴⁰ Così da Domenico GASPARI, *Memorie storiche di Serra San Quirico*, rist. del 1989 a cura del Comune dell'edizione Corradetti del 1883, pag. 115.

vantato che, in questo negotio delle guardie ci vuole guadagnare 100 scudi [...] In ogni trattato di Comunità, lui vuole guadagnare e non gli si replicò, havendo qui oramai tre o quattro contadini che regono la terra, però si suplica acciò li Poveretti non siano da quest'huomo strufati: si vive senza giustizia facendolo alla Catalana, mettendo taglia senza processo. Dice: voglio tanto, e così. Bisogna che sia'.

E implorando giustizia si sottolineava che il Cecchini con il suo arrogante comportamento 'non fa conto né di cose divine né humane' “⁴¹.

Già nella 'Marca' dell'epoca affiora l'esistenza di una orgogliosa coscienza civica che si ribella alla corruzione e agisce per combatterla, base culturale essenziale in ogni tempo. Nelle piccole comunità locali emerge quel fondamento immateriale quanto fondativo dello stato democratico, frutto di un lento depositarsi nel tempo di esperienze giuridiche.

“Accanto alla denuncia di scandali, di connivenze, nel malgoverno, di autorità laiche ed ecclesiastiche, le comunità rivendicavano con forza il rispetto delle norme statutarie, la regolarità delle elezioni nei consigli, il mancato 'sindacato' dei giudicanti a fine incarico, la corruzione, l'assenza del titolo di 'dottore' necessario per esercitare la carica, la permanenze nell'ufficio ben oltre il termine stabilito”⁴².

Nelle richieste di correttezza delle comunità locali risuonano esigenze che oggi garantiamo con le regole moderne della legalità dell'Amministrazione (predeterminazione e rispetto requisiti per gli incarichi, controllo sull'operato delle cariche pubbliche, conformità dell'azione amministrativa alla legge); esigenze di ogni comunità umana e che presentano carattere costante, per la comune aspirazione di assicurare l'equilibrio tra gli interessi, base antropologica da cui sorge la necessità giuridica di garantire l'interesse generale.

⁴¹ Così Irene FOSI, *La giustizia del Papa. Sudditi e tribunali nello Stato Pontificio in età moderna*, Laterza Editore 2007, pagg. 177 e 178.

⁴² Irene FOSI, *ibidem*, pag. 178.

Pur se in un periodo storico in cui le libertà comunali sono superate, e si sono affermati gli Stati assoluti, si nota che permane comunque, essendo già maturato in precedenza, il senso della legalità: *“Tutto il Seicento risuona delle ‘strida’, denunce, rivendicazioni di città, comunità più o meno grandi, lontane e vicine a Roma. Le comunità e le città dello Stato Pontificio richiamavano, nelle loro doleances, i tratti di una identità locale, di una cultura civica domata in parte, non certo cancellata dal dominio pontificio sulla polimorfa realtà geografica e politica dei suoi territori”*⁴³.

Secondo le significative osservazioni di un altro autore, si nota come anche per le comunità appena citate si può parlare di *“vincolo di appartenenza, dinamico ma dotato di una stabilità, che si trasmette da una generazione all’altra di un individuo ad un determinato gruppo sociale, con la condivisione di valori, norme rappresentazioni e quindi di ideologia e di simboli”*⁴⁴. La difesa della comunità ha per primo tassello la buona amministrazione e la lotta alla corruzione, e si basa sulla coscienza di sé, della propria storia e dunque dei propri diritti: *“Individui si fanno portavoce di una collettività per difenderne norme e consuetudini ed esigono un ‘buon governo’ e una giustizia aderenti ad un insieme di valori che riconoscono tradizioni, simboli, leggi locali. E’ insomma ‘la coscienza del luogo’, come sede di continuata residenza che dà origine a una identità di ceto, mentre si sottolinea con forza l’appartenenza ad una civitas”*⁴⁵.

2.2 La difficile formazione della coscienza di cittadini

E’ possibile sostenere che tale coscienza si sia formata attraverso l’esperienza delle autonomie comunali, che hanno soprattutto caratterizzato l’Italia centro settentrionale e hanno portato

⁴³ Irene FOSI, *ibidem*, pag. 178-179. Prosegue la stessa Autrice che anche le comunità più povere economicamente *“rivendicavano comunque il rispetto di statuti, consuetudini e chiedevano un buon governo e una giustizia che rappresentassero degnamente una sovranità troppo distante e ancora estranea. E’ il caso, ad esempio, delle comunità sperdute di Montagna, tra la Marca e la Provincia dell’Umbria; è anche il caso di comunità situate a Nord, nelle legazioni di Ferrara, Bologna e Romagna. Ma se guardiamo la corrispondenza non fanno eccezione comunità presenti in altre parti dello Stato, che, continuamente, rivendicano, protestano, supplicano”*, così a pagg. 180-181.

⁴⁴ Paolo PRODI, *Introduzione: evoluzione e metamorfosi delle identità collettive*, in ‘Identità collettive tra Medioevo ed età moderna’, a cura di Paolo PRODI, Wolfgang REINHARD, Clueb Editore, Bologna 2002, pag. 11.

⁴⁵ Irene FOSI, *op. cit.* pag. 180.

anche la dottrina, antica⁴⁶ e recente⁴⁷, a rinvenire in esse una radice fruttuosa della libertà e della democrazia moderna⁴⁸.

“Chi governava le repubbliche comunali accettava i limiti imposti al proprio potere. Complessi codici legali furono promulgati per limitare la violenza dei potenti. In questo senso, la struttura delle autorità nelle repubbliche comunali fu essenzialmente più libera ed egualitaria di qualsiasi altro regime dell’Europa di quegli anni, compreso, naturalmente, lo stesso Sud Italia normanno”. E ancora: “Nulla prova meglio l’unicità dell’apporto delle repubbliche comunali del fatto che in un’epoca in cui la forza e la famiglia erano le sole soluzioni, in Europa, al classico dilemma inerente all’azione collettiva, i cittadini dei Comuni italiani avevano creato un nuovo modo di organizzare la vita della loro comunità”⁴⁹. Taluno nota come “all’interno

⁴⁶ Non può che rinviarsi all’opera fondamentale di Marsilio da Padova che, per primo, sulla scorta delle esperienze comunali, teorizza una organizzazione dello Stato in cui la legge è deliberata dall’assemblea dei cittadini, il governante è sottoposto alle leggi, le leggi civili sono da distinguere dal piano religioso, le cariche pubbliche si determinano attraverso elezioni e afferma in generale che il miglior metodo di governo è quello in cui sovrana è la legge posta dall’assemblea dei cittadini, cfr. Defensor Pacis, Primo Discorso, a cura di Cesare Vasoli, Marsilio Editore, Venezia 1991. *“Per Marsilio, per il quale non vi è altra giustizia che quella espressa dalla legge voluta dal popolo, il principio dello Stato di diritto si riconnette intimamente a quello dello Stato democratico: con un preannuncio, impressionante in uno scrittore del Trecento, di dottrine che matureranno ben più tardi, con il contrattualismo di fondamento giusnaturalistico dei secoli XVII e XVIII. La dottrina dello Stato e del diritto di Marsilio da Padova, insomma, conclude realmente il pensiero del medioevo e annuncia quello dell’età moderna”*, così Guido FASSO’, *Storia della filosofia del diritto*, Il Mulino editore, Bologna 1966, pag. 308. Partendo dall’osservazione delle realtà comunali, Marsilio elabora un metodo di governo valido in ogni tempo.

⁴⁷ Di particolare interesse in materia è il lavoro di Robert D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Mondadori Editore, Milano 1993. In esso si nota come: *“Dal Dodicesimo al Sedicesimo secolo, l’elemento che più contraddistinse la società italiana da quella di altre regioni d’Europa fu la misura in cui la popolazione poté partecipare, per lo più con la persuasione, alla definizione di quelle leggi e di quelle norme che regolavano la sua esistenza. Come il regime autocratico di Federico II, anche il nuovo sistema repubblicano nacque in risposta alla violenza e all’anarchia che regnavano endemiche nell’Europa medievale. La soluzione che emerse al (centro) Nord fu diversa poiché si reggeva meno sulla gerarchia verticale e più su forme di collaborazione orizzontale. I Comuni nacquero, all’inizio, come associazioni volontarie, formati quando gruppi di vicini giurarono di assistersi reciprocamente, di difendersi a vicenda e di cooperare dal punto di vista economico”*, così l’autore a pag. 144 e 145.

⁴⁸E’ dalla esperienza concreta, dalla sperimentazione di un nuova forma di vita associata che ha tratto spunto la riflessione che giunge fino a noi: *“Proprio per questa immersione nei problemi del tempo pensatori come Marsilio da Padova e Guglielmo da Occam hanno avuto un influsso particolare nel dibattito che si apre nei secoli successivi nella coscienza europea, nel faticoso cammino verso la nascita dei diritti naturali soggettivi. E’ in questa tensione che coinvolge il pensiero filosofico e quello giuridico, i canonisti e i teologi che si apre la strada verso il costituzionalismo moderno lungo le due direttrici del potere assoluto del principe e della teoria del contratto e della rappresentanza”*, così Paolo PRODI, *Una storia della giustizia*, Il Mulino Editore, Bologna 2000, pag. 150.

⁴⁹ Così R. PUTNAM, *ibidem*, rispettivamente pag. 145 e 148. Nonostante le successive dominazioni straniere, poi, *“Qualcosa della esperienza dei Comuni e dell’intensa attività economica governata dall’impegno civile sopravvisse nella Valle Padana e in Toscana, così che queste regioni colsero prontamente i primi segnali di rinnovamento, dapprima culturale e poi economico, che attraversarono la penisola nella seconda metà del Settecento. Nonostante la pesante cappa socioeconomica, provocata da due secoli di dominio straniero con i*

dell'Occidente si snoda un cammino che, attraverso la dialettica dei ceti e delle istituzioni, l'emergere della borghesia e del mercato, porta all'affermazione di doveri e diritti comuni, improntati a valori condivisi”⁵⁰.

Può essere opportuno volgere per un attimo lo sguardo alla riflessione della storia economica, ed in particolare alle riflessioni di Carlo Cipolla che coglie, al pari di Putnam, il punto cardine della novità, seppur in forma embrionale, dell'ordinamento democratico riscontrabile nel sistema comunale: può in proposito notarsi come: *“Una delle caratteristiche fondamentali delle società urbane dell'Europa pre-industriale fu la tendenza associativa che si manifestò in maniera sempre più spiccata dalla fine del secolo XII. Se nei secoli precedenti la gente aveva cercato protezione e difesa dei propri interessi in un rapporto di subordinazione con i potenti (feudalesimo), con l'affermarsi delle società urbane la difesa dei propri interessi viene cercata soprattutto nell'associazione tra pari. E fu questa l'essenza della Rivoluzione comunale e il Comune non fu in origine altro che l'associazione giurata dei cittadini: la super-associazione al di sopra delle associazioni particolari che presero il nome di arti, corporazioni, compagnie, confraternite, società o università in Italia, corporations in Francia, gremios in Spagna, Zunfte in Germania, guilds in Inghilterra”*⁵¹. Autonomia economica e politica procedono di pari passo: *“Le nuove ricchezze mobiliari, capaci per loro natura di superare ogni frontiera, sono le uniche forze che possono far fallire le pratiche della tirannide; la proprietà fondiaria favorisce la servitù mentre la proprietà mobiliare, che appartiene al mondo intero, favorisce la libertà e il*

saccheggi, le pestilenze, le guerre intestine che fatalmente seguirono, gli ideali di una comunità civica non erano morti nelle città dove le tradizioni repubblicane erano più radicate”, così PUTNAM, op. cit., pagg. 157-158.

⁵⁰ Paolo Prodi, *Identità storica e Costituzione dell'Unione Europea*, Rivistaweb “Il Mulino”, Fascicolo 4, luglio-agosto 2004, pag. 610. *“Al centro di questo processo è il ‘patto’, il ‘covenant’ come base della costituzione del ‘civil body’ politico”*, continua l'autore, a mente del quale inoltre dall'epoca dei Comuni si traggono i fondamenti che hanno avviato il cammino della nostra identità costituzionale, fino ai tratti moderni: *“la centralità del patto politico, la divisione dei poteri, la centralità dei diritti soggettivi come limite alla politica, la presenza di un doppio ordine di norme (etiche e giuridico-positive) non coincidenti ma in dialettica tra loro, la definizione di una pluri-identità che non evapora nell'assenza di un ‘volto collettivo’”*, così, *ibidem*, pagg. 616-617.

⁵¹ Carlo CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Il Mulino Editore, Bologna 2002, pag. 113.

diritto”⁵². E ancora acutamente si nota come “*La formazione di un potere economico distinto da quello politico, dal dominio, è stato un elemento essenziale per permettere la fondazione del sistema democratico e liberale: è stato il capitale svincolato dalla terra che ha permesso non solo la nascita della civiltà industriale ma anche la nascita delle nostre libertà costituzionali e dei nostri diritti*”⁵³. Ed è questa antica radice consistente nel senso di comunità e libertà che ha permesso di battere anche le forme totalitarie del Novecento: “*Gli Stati totalitari vengono sconfitti non tanto da Stati alleati democratici, quanto dal mercato, dalla cultura e dalla storia di un pluralismo del potere che rappresentava l’anima dell’Occidente*”⁵⁴.

Di particolare interesse, come caso paradigmatico, sotto il profilo della storia dei rapporti economici è poi il caso dei territori della stessa area di Serra San Quirico, dove, fin dal XI Secolo, si era affermata una ulteriore e originale forma di organizzazione economica e giuridica in grado di far maturare la coscienza di cittadini e lavoratori, e non più sudditi di un feudatario⁵⁵.

Queste sono, per l’Italia, le radici storiche del sentimento e delle istituzioni democratiche e dunque la sostanza cui attingere, per le ragioni esposte, onde elaborare e rendere efficace il

⁵² Paolo PRODI, *Settimo non rubare. Furto e mercato nella storia d’Occidente*, Il Mulino Editore, Bologna 2009, pag. 302. L’espressione usata riecheggia quella di Benvenuto Stracca, padre del moderno diritto commerciale, (*De mercatura seu mercatore*, II, 34, pubblicata a Venezia, da Aldo Manuzio nel 1553) per cui ‘*Mundus est omnibus communis patria*’, cfr. Alessandro MORDENTI, *Un anconitano del ‘500: Benvenuto Stracca*, in “Atti del convegno di studi del 29 marzo 1980” su Benvenuto Stracca, Pubblicazione della Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato di Ancona, Ancona 1981.

⁵³ Paolo Prodi, *Ibidem*, pagg. 372-373. “*Così*”, si aggiunge, “*l’identità politica e quella economica hanno costruito, nel bene e nel male, un loro rapporto dialettico per cui in Occidente la democrazia non può esistere senza mercato e il mercato, come lo conosciamo, non può esistere senza la democrazia*”. Nota efficacemente l’autore, con sguardo che contempla più epoche, come nei totalitarismi (le ‘tirannidi’ dei nostri tempi) si assiste a un monismo in cui tutto viene assorbito all’interno dello Stato: il potere sacro, il potere politico e quello economico.

⁵⁴ Paolo PRODI, *Ibidem*, pag. 364.

⁵⁵ Ci si riferisce alla esperienza dell’organizzazione del lavoro agrario elaborato e praticato secondo le regole del c.d. Codice Forestale Camaldolese, di Fonte Avellana: “*L’azione intrapresa (da Pier Damiani) porta l’ente religioso a agire in sintonia con il messaggio evangelico, creando un territorio libero ed esente dalla prepotenza dei signori laici. Pier Damiani, infatti, elaborando il concetto di dignità del lavoro, mette in discussione il sistema feudale e curtense dell’epoca e coinvolge tutte le forze sociali presenti nel suo progetto di riforma*”. E ancora: “*A differenza di quanto accadeva generalmente, dove ai fittavoli delle proprietà di laici, enti ecclesiastici restava appena il necessario per vivere, con le concessioni avellanite il reddito e i prodotti del lavoro agricolo restavano ai contadini*” così Raoul ROMANO e Sonia MARONGIU, *Codice Forestale Camaldolese, Fonte Avellana, Dall’agricoltura medievale alla moderna multifunzionalità rurale*, Pubblicazione del MiPAAF, s.d., da cui emerge anche come tale organizzazione del lavoro risultasse prospera ed efficiente, fondata su contratti prevalentemente di enfiteusi che garantivano ampia durata di uso ai contadini e consentiva l’instaurarsi di rapporti sociali più dignitosi che in tante altre parti del territorio (fino all’impossessamento della sede avellanita da parte dell’autorità centrale, afine Trecento, cancellando l’autonomia lungamente difesa).

sistema di regole anticorruzione. Tratto giuridico e tratto culturale inevitabilmente sono intrecciati e necessitano l'uno dell'altro, per fondare un efficiente sistema anticorruzione e più in generale per costruire e mantenere la legalità democratica.

Può richiamarsi infatti che: *“Per combattere il carattere diffuso e diffusivo della corruzione – che costituisce il cuore del problema – bisogna partire dalla centralità dell’etica pubblica, intesa come regola di comportamento di chi lavora per la collettività. Uno studioso americano, Denis Thompson (in uno scritto del 1992 sulla Public Administration Review), afferma testualmente che ‘l’etica rende la democrazia compiuta’, consente di concentrare il dibattito sul merito e sulla sostanza delle politiche pubbliche e, in una parola, ‘offre i prerequisiti per la elaborazione della buona politica’. Questa intuizione ci deve guidare. Ma con una consapevolezza, sottolineata da Rolf Alter, responsabile del Public Sector dell’OCSE, nel presentare l’Integrity Review sul nostro Paese nel 2012: ‘Prevention is not a concept, but a practice’”*⁵⁶.

Tali considerazioni di carattere storico-giuridico appaiono di particolare rilevanza per cogliere le cause profonde della tendenza corruttiva da un lato, e fornire così delle eventuali spiegazioni all’analisi sulle cause del fenomeno (poco indagate, come sopra citato), e d’altro lato come pure le basi dei possibili anticorpi, soprattutto sul piano della cultura come fonte e veicolo delle buone norme.

Nota taluno, del resto, come la storia della forma di governo rappresentativa possa essere scritta come la storia dei tentativi di ridurre gli effetti delle nuove fonti di corruzione generate dal sistema rappresentativo stesso⁵⁷: e i valori di fondo dell’ordinamento democratico⁵⁸ spingono verso tale obiettivo e ne accentuano progressivamente gli sforzi per raggiungerlo.

⁵⁶ Così FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Prefazione*, in “L’autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria”, *op. cit.*, pag. 7.

⁵⁷ Così Barry HINDESS, *Good government and corruption*, in “Corruption and Anti-Corruption”, di Peter LARMOUR e Nick WOLANIN, ANU Press, 2013, tratto da Jstor.

⁵⁸ “La lotta contro la corruzione e la lotta per la protezione dei diritti umani hanno entrambi come fondamento il bisogno di un sistema di governo che rende il conto del proprio operato e di carattere rappresentativo, rivolto

Nel prosieguo ci si interrogherà, in modo articolato ma pure sempre per sommi capi, per così dire sulla ‘storia più recente’ di tale vicenda, ovvero, nella prospettiva considerata, su come si struttura attualmente il sistema italiano di prevenzione della corruzione.

all’uguaglianza e alla trasparenza”, così Zoe PERSON, *An international human rights approach to corruption*, in “Corruption and Anti-Corruption”, *op. cit.* pag. 30.

3- STRUTTURA DEL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

3.1 Introduzione

Il sistema italiano di prevenzione della corruzione, disegnato dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dai successivi atti di esecuzione o integrazione, si compone di alcuni elementi caratteristici, che si possono evidenziare in punti distinti: i Piani di Prevenzione della corruzione, le misure di trasparenza ed *accountability*, le misure atte a garantire la imparzialità dei funzionari pubblici (tra cui la disciplina dei conflitti di interessi e delle incompatibilità, e la disciplina del c.d. *whistleblower*). A ciò va aggiunta l'illustrazione del ruolo e delle funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Nel caso dei primi tre punti nel loro complesso (o pilastri del sistema, concepiti secondo lo schema della Convenzione di Merida⁵⁹) si tratta di innovazioni normative significative, che introducono obblighi per l'azione e l'organizzazione amministrativa e incidono sulla vita delle Pubbliche Amministrazioni, orientandone le scelte e organizzandone l'attività, e già rappresentano di per sé misura importanti capaci di migliorare la qualità delle istituzioni e di porre le basi per la prevenzione della corruzione.

Quanto poi alla previsione del '*whistleblowing*' e al ruolo dell'ANAC, queste costituiscono misure che attribuiscono facoltà a dipendenti della Amministrazione o all'ANAC, pongono in caso ad essi dei poteri/doveri, e rappresentano dunque strumenti dinamici capaci di aprire

⁵⁹ “La Convenzione di Merida, indicando obiettivi da perseguire e mezzi da utilizzare, ha fornito una cornice salda, all'interno della quale, però, ogni nazione può muoversi con autonomia e nel rispetto dei principi di fondo del proprio ordinamento, per stabilire misure specifiche di natura preventiva. L'Italia, in questo senso, ha fatto le sue scelte individuando un proprio modello che è oggi all'attenzione internazionale, proprio per i suoi tanti aspetti di novità e organicità. In estrema sintesi, tre sono i momenti (i pilastri, potremmo con un po' di enfasi dire) che caratterizzano la strategia di prevenzione, sia pure in una prospettiva unitaria che resta quella della 'corruzione', da contenere ed evitare”, ovvero, appunto, i Piani anticorruzione, la Trasparenza e l'*accountability*, e le misure per l'imparzialità dei pubblici funzionari. Così Raffaele CANTONE, *Contrasto alla corruzione: il modello italiano, Intervento del Presidente dell'ANAC Raffaele Cantone alla conferenza 'La politica criminale ed il fenomeno della corruzione, Universidad Austral, Buenos Aires – 13 settembre 2018*, dal sito www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Comunicazione/Interventi/Interv.Cantone.BuenosAires.13.09.2018.pdf, pag. 9.

scenari inediti, lasciando la norma spazio di operatività notevole nel concreto, per le finalità proprie della disciplina in esame.

La funzione dell'ANAC in particolare presenta un *quid pluris* significativo, dal momento che si introduce (rafforzandole funzioni di un organo amministrativo preesistente, e cambiandone la denominazione, ovvero la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 12 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) un'autorità indipendente quale centro propulsore delle attività di prevenzione della corruzione, con poteri estesi e in grado anche di emanare indicazioni regolative di carattere generale, c.d. di soft law, in materia ad esso assegnata.

3.2 I Piani di Prevenzione della corruzione

3.2.1 In generale: le finalità

In argomento può evidenziarsi il carattere innovativo della previsione dei Piani anticorruzione, primo caposaldo del sistema, che segna una svolta rispetto alle esperienze pregresse: *“Il primo pilastro della strategia è connesso ad un capovolgimento della prospettiva tradizionale. L'esigenza di assicurare la legalità e la corretta cura degli interessi pubblici è un problema non certo attuale a cui i sistemi amministrativi hanno cercato di rispondere in passato con la logica del controllo, spesso affidato a organismi esterni e, in ultima battuta, all'intervento della magistratura penale”*⁶⁰.

Come affermato dalla stessa Commissione ministeriale incaricata di presentare proposte al Parlamento nel 2012, si riteneva necessario che fosse *“imposta alle singole amministrazioni l'adozione di piani organizzativi in funzione di prevenzione della corruzione, il contrasto della*

⁶⁰ Così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.* pag. 83. *“In questa opzione era evidente”*, argomentano gli autori, *“l'idea di un'amministrazione di cui non ci si poteva fidare in quanto 'luogo a rischio', un'entità, quindi, da sottoporre ad una sorta di tutela che finiva, però, per deresponsabilizzare l'amministrazione medesima. Se c'è qualcuno che controlla, è a lui che è demandato l'onere di impedire che si verifichino fatti illeciti o persino mercimoni delle funzioni”*, *ibidem*, pag. 84.

corruzione dovendo essere diffusamente affidato alle stesse amministrazioni, adeguatamente responsabilizzate in tal senso”⁶¹.

In questo risiede la carica innovativa della scelta posta in essere, che fa leva sulle potenzialità interne e sulle migliori qualità e competenze all’interno dell’amministrazione, casomai maturate anche attraverso opportune iniziative di formazione, per fondare il sistema organizzativo disegnato dai Piani di Prevenzione.

Si nota infatti come *“l’impianto normativo ultimo scommette sulla capacità di ogni singola amministrazione di poter generare gli anticorpi, partendo da un assunto in astratto difficilmente contestabile: non si può contrastare la corruzione e, più in generale, il malaffare amministrativo, ponendosi contro l’amministrazione e non utilizzando la parte migliore che di essa fanno parte. Questo capovolgimento di prospettiva si traduce, nella pratica, nell’innovativa previsione di uno strumento alternativo di controllo, attraverso la riorganizzazione delle procedure, quello dei piani di prevenzione della corruzione”⁶².*

Assume centralità, analogamente ed in parte su ispirazione di altri ordinamenti, soprattutto quelli di matrice anglosassone (come sarà sviluppato in particolare trattando di quello australiano) il fattore organizzativo, quale strumento che mira a prevenire la corruzione migliorando la qualità dell’amministrazione: misure organizzative adatte a evitare, previa approfondite valutazioni in argomento, il ‘rischio’ corruzione e anzi a promuovere la cultura ‘dell’integrità’ della pubblica amministrazione.

“La prevenzione richiede, in primo luogo, lo sviluppo di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione, nonché la costituzione di un adeguato assetto gestionale, ispirato a modelli di risk management, pressochè assenti nella pubblica amministrazione italiana e che si

⁶¹La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, op.cit, pag. 38.

⁶² Così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, op. cit. pag. 84.

collocano nel più generale contesto di promozione dell'integrità nella pubblica amministrazione"⁶³.

A tale proposito, emergono alcune nozioni chiave, quali il concetto di 'gestione del rischio corruzione' e, di seguito, quelli che individuano gli strumenti per affrontarlo e prevenire in concreto l'insorgere di episodi di corruzione o comunque di cattiva amministrazione: ovvero il Piano Nazionale Anticorruzione, i relativi Piani delle singole amministrazioni, e il Responsabile della Prevenzione della corruzione.

3.2.2 La 'gestione del rischio' corruzione, nel contesto internazionale

In generale, prendendo spunto dalle teorie economiche, la 'gestione del rischio' consiste in un processo di identificazione, ricerca di priorità, e mitigazione dell'impatto di eventi non previsti. E' una forma di pianificazione proattiva della contingenza disegnata per evitare situazioni difficili o preparare l'organizzazione a conseguenze indesiderabili⁶⁴.

La finalità della valutazione del rischio è l'acquisizione di maggior consapevolezza, sia all'interno, sia (dato che i Piani sono oggetto di pubblicazione) verso l'esterno.

Si è in presenza dunque di uno strumento che agisce complessivamente e globalmente, per migliorare l'organizzazione attraverso un processo che è prima di tutto di conoscenza, un meccanismo che può esser definito culturale, nella misura in cui, appunto, la conoscenza dettagliata e seria consente a accrescere la qualità dell'istituzione. La gestione del rischio riguarda la possibilità di modificare la cultura dell'organizzazione, al fine di spingere le persone a farsi carico delle proprie responsabilità⁶⁵.

⁶³Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, op.cit, pag. 34.

⁶⁴ Cfr. Ron RAEL, *The WHAT of Risk Management*, Abstract, in "Strategy and Risk Management", Wiley Editore, USA NJ 2017.

⁶⁵ Cfr. K. H. SPENCER PICKETT, *Managing Risk*, in "The Internal Auditing Handbook, Wiley Editore, USA NJ 2012.

Tale processo di valutazione, riferito a soggetti pubblici nelle normative considerate, trae spunto da modelli di valutazione propri del mondo dell'impresa: *“Tali strumenti, che ricordano in parte la previsione di modelli di organizzazione e controllo delle imprese e negli organismi privati previsti dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, rappresentano le basi per il funzionamento di un'effettiva politica di prevenzione nel settore pubblico”*⁶⁶.

Si tratta di tecniche che hanno acquisito via via sempre maggior rilevanza nel panorama internazionale e che presentano come nozione centrale quella della c.d. mappatura del rischio corruzione⁶⁷. *“A livello internazionale è ampiamente riconosciuta la necessità di affrontare i diversi fattori che alimentano il rischio della corruzione in un contesto più generale, in cui sia promossa un'efficace politica della integrità del settore pubblico, attraverso la predisposizione di strumenti di prevenzione e meccanismi di controllo. In particolare si individua nell'integrity risk management (IRM) – elemento di novità per il settore pubblico – un importante strumento per l'identificazione dei rischi relativi al fenomeno corruttivo finalizzata allo sviluppo di efficaci piani che ne contengano quantomeno la portata. L'identificazione dei rischi per l'integrità del settore pubblico e la conseguente predisposizione di misure che li contengano individuano strumenti la cui operatività contribuisce a garantire l'efficienza del settore pubblico”*⁶⁸.

Circa le metodologie di supporto al *risk management*, possono richiamarsi quelle adoperate da alcuni Paesi dell'Unione Europea, quali Francia e Olanda, rispettivamente basati su uno schema

⁶⁶*La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, op.cit, pag. 35.* La scelta, maturata secondo le esperienze internazionali ed europee, di dotare le amministrazioni di piani di prevenzione della corruzione risulta *“non troppo distante da quella già sviluppata con riferimento alla responsabilità penale delle imprese, prevista dal decreto n. 231/2001: nel definire le condizioni per cui un'impresa interessata da un episodio di corruzione commesso da suoi addetti dovesse o meno essere considerata ‘corresponsabile’, il legislatore ha previsto che l'impresa introduca adeguate misure organizzative che, se considerate adeguate, le consentono di andare esente da responsabilità”*, così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.* pag. 88.

⁶⁷ Cfr. anche: *Basic anti-corruption concepts. A training manual*, Pubblicazione a cura del Consiglio d'Europa, Strasburgo 2015, <https://rm.coe.int/basic-anti-corruption-concepts-a-training-manual/16806eed9d>, in particolare il paragrafo sui 'rischi della corruzione', a pag. 40.

⁶⁸*La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, op.cit, pagg. 35-36.*

generale dei rischi, con correlativo elenco degli indicatori nel primo caso, e dall'altro su uno schema di autovalutazione della singola amministrazione⁶⁹.

Nel sistema italiano si è ritenuto di introdurre la responsabilità di adozione di piani organizzativi di prevenzione della corruzione, assegnandola in capo alle singole amministrazioni, ma in un quadro organico di prevenzione della corruzione affidato all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Può infatti notarsi che *“il Piano previsto dal nostro Paese si articola su un doppio livello, un Piano Nazionale (PNA) e un piano di ogni singola amministrazione, che hanno validità triennale ma devono essere annualmente aggiornati”*⁷⁰. E' il sistema articolato dei Piani anticorruzione a disegnare la 'mappatura' del relativo rischio, quale primo pilastro della attività di prevenzione: *“Se gli uomini fossero angeli, o fossero governati da angeli, ammoniva James Madison, uno dei padri della Costituzione statunitense, non ne avremmo bisogno, ma dato che questa natura angelica non può darsi per scontata, sono opportune 'precauzioni ausiliarie'. In termini più moderni, il problema può essere tradotto in una questione di gestione del rischio, e questo è un approccio ormai standard, tanto che esistono specifiche regole ISO (gli standard di qualità) relative al rischio nelle organizzazioni. La logica è sempre la stessa: avere la capacità di individuare i rischi che provengono dal contesto esterno (operare, ad esempio, in uno specifico settore o in un certo ambito territoriale) e da quello interno (come è fatta*

⁶⁹ In proposito *“giova richiamare l'esperienza francese dove il Service central de la Prévention de la Corruption (SCPC) opera su un duplice fronte: al fine di supportare gli organi di governo nella individuazione di eventuali fenomeni corruttivi il SCPC ha elaborato uno schema dei rischi ed un elenco di indicatori che consentono di identificare, dimostrare e provare la sussistenza di accordi fraudolenti; il SCPC promuove l'introduzione di preventive ed efficaci procedure di controllo interno, supportando i funzionari nella individuazione dei punti deboli dell'organizzazione, della tipologia del fenomeno corruttivo, del livello in cui viene perpetrato, degli indicatori di rischio. Una volta che il programma di misure è stato formulato il SCPC lo convalida, controllandone la relativa attuazione per mezzo di ispezioni. Diversamente l'Olanda promuove il SAINT (Self-Assessment-INTegrity) che individua uno strumento di autovalutazione con cui le organizzazioni del settore pubblico valutano la loro vulnerabilità e la relativa capacità di recupero rispetto a rischi cui è esposta l'integrità; il SAINT formula anche raccomandazioni per il miglioramento dell'integrity management. In ragione dell'autovalutazione è la stessa organizzazione che deve prendere l'iniziativa per verificare la sua integrità. E la valutazione si basa sulla conoscenza e sulle opinioni del personale che, individuate le debolezze dell'ente, si esprime in ordine ai rimedi per rafforzare la capacità di recupero rispetto ai rischi rilevati, riducendoli al minimo”*, *ibidem*, pagg. 37-38.

⁷⁰ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *Corruzione e anticorruzione: dieci lezioni*, *op. cit.* pag. 88.

un'organizzazione, quali problemi ha avuto) e quindi calare nello specifico procedure ad hoc che possono annullare o attenuare questi rischi”⁷¹.

A queste attività di individuazione ragionata del rischio, a tale ‘mappatura’, deve seguire dunque un’attività di riduzione in concreto del rischio, valutata (e poi attuata) nel caso specifico.

“Nonostante la corruzione sia stata definita in passato un fenomeno ‘immisurabile e imponderabile’, esistono ormai numerosi metodi e strumenti di rilevazione e misurazione dell’illecito, che si pongono alla base del funzionamento dei modelli gestionali. Mappature e programmi strategici, mezzi di promozione della cultura del rischio all’interno dell’organizzazione, sistemi di identificazione degli eventi rilevanti (c.d. indicatori di rischio), strumenti di analisi, valutazione e trattamento del rischio, previsione di strutture di auditing, ruolo del risk manager e responsabilità, assetto di risposte al rischio, modelli di verifica e controllo di tutte le attività, piani di circolazione interna ed esterna delle informazioni, sono solo alcuni degli elementi costitutivi di un efficace modello di prevenzione della corruzione”⁷².

Si affrontano di seguito brevemente i temi restanti relativi al ‘primo pilastro’ del sistema di prevenzione della corruzione.

3.2.3 Il Piano Nazionale Anticorruzione

Sulla base delle risultanze dell’attività di valutazione e mappatura del rischio, si procede all’elaborazione del Piano Nazionale Anticorruzione, a cura dell’ANAC, quale atto di indirizzo generale che si rivolge a tutte le amministrazioni.

“Sono le varie pubbliche amministrazioni ad avere un ruolo essenziale nell’assicurare la prevenzione. Sono le amministrazioni a dover predisporre, secondo gli indirizzi dell’ANAC, i

⁷¹*Ibidem*, pagg. 86-87. “La logica”, si dice, “non è troppo diversa da quella che si afferma in altri campi, come ad esempio quello della sicurezza sui luoghi di lavoro. La corruzione come fact of life (evento accidentale, occasionale) può sempre verificarsi, dato che dipende dalla volontà dolosa di individui, ma è possibile cercare di prevenire la corruzione come way of life, in quanto conseguenza dell’assenza di adeguate misure”.

⁷²*La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, op.cit, pag. 34. Inoltre si ricorda che “un approccio di tipo preventivo fondato sul risk management è idoneo all’identificazione delle debolezze strutturali che facilitano la corruzione, con la predisposizione di una struttura che consenta al personale di essere parte attiva nella identificazione dei fattori di rischio e dei rimedi per contrastare l’affermazione del fenomeno corruttivo”.

*piani triennali anticorruzione, svolgendo una mirata analisi dei rischi di comportamenti corruttivi nel loro ambito e individuando i rimedi*⁷³.

In precedenza, sotto la vigenza del testo originario della Legge Anticorruzione (prima delle modifiche intervenute nel 2014), la redazione del PNA spettava al Dipartimento della Funzione Pubblica, con la successiva approvazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione; ora spetta a quest’ultima, che deve acquisire il parere di altri organi (un comitato interministeriale e la Conferenza Unificata Stato-Regioni).

Può sottolinearsi che *“per la particolare importanza del documento, l’ANAC ha scelto di predisporre il piano attraverso tavoli di lavoro cui partecipano rappresentanti delle amministrazioni in modo che l’approvazione definitiva sia il risultato di tutti gli interessati. Attraverso il PNA (definito dalla legge ‘atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni’), l’ANAC fornisce alle singole amministrazioni le indicazioni metodologiche relative alla redazione del proprio piano, indica le possibili aree su cui intervenire e fornisce indicazioni sulle misure adottabili, finendo in qualche modo per innovare il quadro normativo*⁷⁴.

Sotto il profilo contenutistico, la valutazione del rischio corruzione consiste in un procedimento di analisi, i cui cardini, individuati dalla legge e dall’ANAC, possono illustrarsi in linea generale come seguono: *“Analisi di contesto: l’attività di mappatura dei processi rispetto ai quali occorre procedere in termini di gestione del rischio. Identificazione – analisi – ponderazione del rischio: insieme di azioni tese a dare una fisionomia al rischio. In tale fase si vengono a definire gli indici di valutazione della probabilità di un evento rischioso e dell’impatto che esso può generare. Si procede inoltre alla misurazione degli eventi di rischio precedentemente identificati attraverso la stima della probabilità e dell’impatto degli stessi. Trattamento del rischio: procedure da attivare e/o rettificare per la prevenzione del rischio corruzione. Monitoraggio e valutazione: misurare e valutare lo stato di attuazione delle procedure e di*

⁷³ Marco D’ALBERTI, *Corruzione e Pubblica Amministrazione*, op. cit. pag. 11.

⁷⁴ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *Corruzione e anticorruzione in dieci lezioni*, op. cit. pag. 89.

prevenzione della corruzione e, eventualmente, introdurre misure correttive. Relazione sui risultati ottenuti”⁷⁵.

Può notarsi altresì come, nel corso del tempo, “*la struttura del Piano Nazionale si è concretamente modificata: il primo (2013-2015), redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, aveva posto le basi del sistema di prevenzione del rischio, definendo in particolare un processo di mappatura e valutazione del rischio valido in generale per tutte le amministrazioni; il secondo, (2016-2018), confermando le precedenti scelte metodologiche ha poi optato per un approccio ‘per settori’ e in questa direzione hanno proseguito anche i più recenti aggiornamenti annuali”⁷⁶.*

La tendenza è stata dunque quella di dare indicazioni più dettagliate e dunque ritenute così più utili possibile, soprattutto degli ambiti valutati di maggiore interesse, a supporto delle amministrazioni di ogni settore. In tal senso, emerge anche dalla Relazione dell’ANAC al Parlamento del 2018, presentata il 5 giugno 2019, che “*L’aggiornamento 2018 al PNA 2016 risponde alla esigenza di supportare le amministrazioni nell’adozione di misure di prevenzione della corruzione concrete ed effettive. Esso si muove secondo un’impostazione adottata dall’Autorità a partire del 2015, secondo cui il documento è articolato in una parte in cui si affrontano problematiche di carattere generale, seguita da specifiche sezioni, dedicate ai settori di attività e tipologie di amministrazioni che, per la peculiarità e rilevanza degli interessi pubblici trattati, sono stati ritenuti meritevoli di un approfondimento, al fine di esaminare i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e di fornire supporto nella predisposizione dei PTPC alle amministrazioni coinvolte”⁷⁷.*

⁷⁵ Così Vittorio CAPUZZA, *Gestione del rischio di corruzione all’interno della PA*, in “Corruzione e pubblica amministrazione”, *op. cit.*, pagg. 576-677.

⁷⁶ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.* pag. 89.

⁷⁷ *Relazione annuale 2018 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione al Parlamento*, si veda https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=2c0084990a77804258393c0ff2bd6010, pag. 52. Si evidenzia di seguito che: “*In particolare l’Autorità ha valutato opportuno, anche all’esito della vigilanza svolta e sulla base delle richieste pervenute dalle amministrazioni, dedicare specifiche sezioni ai temi connessi alle gestione dei fondi strutturali, alla gestione dei rifiuti e alle Agenzie fiscali, tenendo conto della complessità e delicatezza che caratterizzano tali ambiti di competenze”.*

Ci si è dunque parzialmente avvicinati al modello metodologico di stampo francese ed accentrato, sopra richiamato, pur se rimane in capo alle singole amministrazioni un certo margine di autonomia.

Perciò, se *“con il primo PNA si era fornita, in assenza di precedenti in materia, una base per redigere un piano, con il secondo si è invece provato a andare oltre puntando sull’efficacia ed effettività dei piani. Si passa da indicazioni generiche valide per tutti alla considerazione di specifici contesti in cui nel tempo sono emersi problemi (ad esempio università, aziende sanitarie e ospedaliere, agenzie fiscali o i Comuni) e si forniscono indicazioni specifiche, riferendosi alle situazioni di rischio, emerse dall’esperienza concreta o segnalate dagli stessi operatori del settore come il nepotismo nei concorsi universitari, il superamento delle liste di attesa in sanità, il ‘chiudere un occhio’ in materia di accertamenti fiscali o averne uno di riguardo per certe pratiche edilizie. Rispetto a questi rischi vengono proposti rimedi, suggeriti da esperti o ricavati da best practice non solo nazionali, per attenuarli”*⁷⁸.

L’attività di rilevazione del rischio conosce cioè una progressiva messa a fuoco, premessa indispensabile per misure sempre più efficaci, e tale importanza emerge soprattutto in settori chiave delle Istituzioni, come la educazione e la sanità, di estrema rilevanza per la società, e attinenti direttamente alla realizzazione del principio personalistico.

3.2.4 I Piani Anticorruzione delle singole amministrazioni

La finalità di prevenzione della corruzione è perseguita innanzitutto attraverso i Piani anticorruzione, Nazionale e poi delle singole amministrazioni, secondo *“una pianificazione a cascata dalla pianificazione nazionale fino a quella locale”*⁷⁹.

Ciascuna amministrazione pubblica, pertanto, seguendo la falsariga del Piano Nazionale è tenuta a redigere il proprio Piano di prevenzione della corruzione, previa accurata valutazione

⁷⁸ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.* pagg. 89-90.

⁷⁹ Così Stefano TOSCHEI, Funzione amministrativa e prevenzione dei fenomeni corruttivi, dalla Rivista *“Amministrativamente”*, fasc. n. 5/2013, pag. 1. www.amministrativamente.com.

e mappatura del relativo rischio: *“Se il PNA è un atto di indirizzo generale che si rivolge a tutte le amministrazioni, è con il Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) che viene messa in campo la specifica strategia di ogni ente. Tutte le amministrazioni sono tenute ad adottarlo e adeguarlo ogni anno: dal 2014 l’omissione di tali incombenze è sanzionata con una pena pecuniaria amministrativa (da 1000 a 10.000 euro) che graverà direttamente sui soggetti obbligati alla sua predisposizione e approvazione”*⁸⁰.

Nel corso degli ultimi anni, come emerge dall’ultima Relazione dell’ANAC, si è rilevato un miglioramento della qualità dei Piani predisposti dalle amministrazioni e, nel contempo, maggior difficoltà rispetto alle azioni di modifica degli assetti organizzativi degli enti: azioni che pure costituiscono elementi essenziali e conseguenti alle valutazioni del rischio.

Dati significativi in proposito risultano infatti dal monitoraggio effettuato nel corso del 2018 dall’Università di Roma ‘Tor Vergata’, per conto dell’ANAC, sulla qualità dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, attraverso uno studio condotto su un campione di 536 amministrazioni, stratificato per comparti (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, enti pubblici non economici, Agenzie e altri enti nazionali, Regioni e Province autonome, enti locali, enti del servizio sanitario nazionale, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e Università statali), in merito *“alle principali dimensioni del processo di gestione del rischio corruttivo, ovvero l’analisi del contesto esterno, la mappatura dei processi, l’identificazione degli eventi rischiosi, la valutazione e ponderazione del rischio, il trattamento del rischio attraverso le misure di prevenzione”*⁸¹.

Da tale studio si evidenzia *“un complessivo miglioramento, diversificato in relazione ai comparti, delle principali fasi del processo di gestione del rischio di corruzione e, dunque, un’evoluzione del processo di predisposizione del PTPC. Miglioramenti più contenuti sono stati rilevati laddove le amministrazioni devono realizzare azioni che incidono in maniera*

⁸⁰ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.* pag. 90.

⁸¹ *Relazione annuale 2018 dell’ANAC al Parlamento*, 6 giugno 2019, *op.cit.*, pag. 55.

*rilevante sugli aspetti organizzativi. E' il caso della mappatura dei processi delle aree specifiche che richiedono un forte coinvolgimento della struttura organizzativa*⁸².

Inoltre, si evidenzia, circa altre criticità riscontrate che: *“Quanto alla fase di valutazione e ponderazione del rischio, dall’analisi dei PTPC 2017-2019 è emerso che gran parte delle amministrazioni continua ad applicare in modo troppo meccanico la metodologia presentata dal PNA 2013, pur non essendo la stessa strettamente vincolante, potendo l’amministrazione scegliere criteri diversi purchè adeguati al fine. Appare evidente che le difficoltà di dare attuazione a una norma relativamente complessa si scontrano con la capacità organizzativa delle amministrazioni. Ciò risulta da uno dei principali fattori critici di successo. La messa in atto del processo di gestione del rischio richiede l’acquisizione e la sperimentazione di competenze specifiche, un forte commitment da parte dell’organo di indirizzo, una migliore organizzazione, oltre alla partecipazione di tutta la struttura organizzativa e degli stakeholder esterni, anche al fine di ridurre l’autoreferenzialità delle amministrazioni. Occorre, dunque, uno sforzo maggiore in termini di organizzazione e gestione di tali attività, elementi su cui, tuttavia, continuano a riscontrarsi delle carenze*”⁸³.

Un corretto esercizio dell’autonomia nella redazione del Piano è senz’altro e comunque un’attività non facile, che si auspica migliori nel futuro, date le carenze riscontrate dall’ANAC di recente: *“La predisposizione di un piano è tutt’altro che un’operazione semplice o banale, perché presuppone una serie di attività oggettivamente complesse, dispendiose e impegnative, in primo luogo la mappatura dei rischi, ossia l’individuazione di quali possano essere i fattori che finiscono per agevolare i fatti di corruzione*”⁸⁴.

⁸²*Ibidem*, pag. 55. pag. 2.

⁸³*Ibidem*, pag. 55.

⁸⁴ Così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.* pag. 91. Si nota poi come *“i rischi, in primis, potranno essere collegati a situazioni ambientali esterne all’ente (ad esempio una realtà in cui è molto forte l’abusivismo edilizio porrà nell’ambito di un Comune il problema del rischio corruzione per coloro che svolgono controlli in materia; un contesto caratterizzato dalla presenza di gravi illeciti ambientali imporrà grande attenzione agli uffici che rilasciano le autorizzazioni in materia) e andranno conosciuti ed esaminati con qualunque strumento a disposizione degli uffici, a partire dalle fonti c.d. aperte, fino a quelle riservate. I rischi potranno derivare anche da situazioni interne all’amministrazione, in quanto ricollegati a uffici e attività oggettivamente pericolosi (perché*

Le misure organizzative conseguenti (punto tanto importante quanto ancora da ottimizzare) debbono mirare a eliminare o comunque ridurre i rischi evidenziati dall'attenta analisi del Piano: *“Solo dopo la mappatura dei rischi ha senso individuare le misure organizzative; e qui la scelta del legislatore di non indicare quali possano essere (fatta eccezione per la rotazione) è quanto mai opportuna. Le misure dovranno essere calibrate in base alle peculiarità dei rischi medesimi, prevedendo controlli aggiuntivi, destinando maggiori risorse di personale ad alcune attività, stabilendo rigidi criteri cronologici nell'esame delle pratiche o eliminando quei passaggi burocratici che possono contenere fattori di rischio. E' in questa autonomia nella scelta delle misure che sta la grande novità dei piani: come se fosse una scommessa sulle capacità, da parte delle singole amministrazioni, di autoprodotte gli anticorpi”*⁸⁵.

Taluno sottolinea la circostanza che *“per tutte le amministrazioni c'è l'obbligo di predisporre il piano, e questo è il primo punto. Un secondo punto è incidere sicuramente sull'organizzazione dell'ente. Qui abbiamo delle novità assolute: la temporizzazione della permanenza negli uffici pubblici. I dipendenti che si trovano negli uffici pubblici cosiddetti più a rischio, individuati all'esito di un serio e approfondito monitoraggio degli uffici che hanno con maggiore in evidenza il rischio di essere oggetto di fenomeni corruttivi, e coloro che lavoreranno in questi uffici, devono sapere che la loro assunzione nella pubblica amministrazione è nell'ente e non nell'ufficio. C'è la cultura della multidisciplinarietà”*⁸⁶.

Su tali profili particolari, e più in generale sull'aspetto organizzativo come sottolinea l'ANAC, si rilevano ritardi, che, in parte, derivano anche da un necessario (e lento) cambio di mentalità,

si occupano di questioni di impatto significativo dal punto di vista economico) o a uffici e attività che in precedenza erano stati interessati da indagini giudiziarie e/o amministrative per reati o comunque per comportamenti illeciti. Per individuare questi rischi sarà indispensabile avere a disposizione un quadro ad ampio spettro sull'attività e conoscere la storia degli uffici, per cui la collaborazione di dipendenti e funzionari sarà imprescindibile”.

⁸⁵ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.* pagg. 91-92.

⁸⁶ Così Stefano TOSCHEI, *Funzione amministrativa e prevenzione dei fenomeni corruttivi, op. cit.*, pag. 2.

rispetto a misure già praticate in altri Paesi, dove la rotazione degli incarichi è circostanza normale, accompagnata da adeguate misure di formazione dei dipendenti⁸⁷.

Più in generale può notarsi che il modello costruito attorno ai Piani e alle conseguenti misure di organizzazione si fonda, come si accennava, sulle capacità interne di produrre gli anticorpi: su un mix di capacità organizzativa e educazione dei dipendenti, secondo uno schema che (come emergerà meglio poi affrontando il tema dell'ordinamento anticorruzione di altri Paesi) cerca di fondere insieme più tecniche di contrasto alla corruzione.

L'aspetto più marcatamente organizzativo prevale negli ordinamenti a matrice anglosassone, come l'Australia; quello educativo tende a prevalere in quelli di 'diritto continentale'; l'esempio di Singapore, si vedrà, fa caso a sé.

L'Italia ha cercato di costruire un modello che combina più aspetti insieme, con una leggera prevalenza del primo aspetto. Quello educativo, può notarsi a margine, oltre che sulla attività di formazione del dipendente già assunto, non può che riguardare una dimensione più ampia, ovvero la formazione del cittadino dall'ambiente familiare alla scuola, al contesto sociale in cui si forma l'individuo, che lo Stato deve rendere sempre più idoneo a formare coscienze responsabili e democratiche.

Dal lato invece della procedura di adozione del Piano della singola amministrazione, si rileva che esso è approvato dall'organo di indirizzo politico dell'Amministrazione, su proposta di una figura organizzativa nuova, il Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza.

3.2.5 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

La figura del RPCT è stata istituita dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190, che stabilisce che ogni amministrazione approvi un Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione, che

⁸⁷Cfr. *ibidem*, pag. 2.

valuti il livello di esposizione degli uffici al rischio e indichi gli interventi organizzativi necessari per mitigarlo. La predisposizione e la verifica dell'attuazione di detto Piano sono attribuite ad n Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza⁸⁸.

A mente dell'art. 1, comma 7 della citata Legge 190/2012, il RPCT è individuato dall'organo di indirizzo, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

I commi successivi regolano i compiti principali del RPCT⁸⁹, mentre disposizioni di altri testi normativi indicano compiti ulteriori e regolano i rapporti del RPCT con l'ANAC⁹⁰.

Con riferimento agli importanti compiti attribuiti al RPCT, la Legge pone anche significative responsabilità in capo al medesimo, ove non li svolga correttamente: l'art. 1, comma 12 della Legge 190/2012 prescrive che in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (responsabilità da mancato raggiungimento degli obiettivi), nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della

⁸⁸ Le migliori considerazioni d'insieme, circa il panorama normativo in proposito, sono contenute nella Delibera 2 ottobre 2018, n. 840 dell'ANAC, che dà un parere sul tema in esame, e il cui contenuto è riportato nell'Allegato 2 alla Delibera 21 novembre 2018, n. 1074 (Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione).

⁸⁹ Al RPCT competono, tra gli altri, i doveri di: predisporre in via esclusiva il Piano triennale di prevenzione della corruzione e lo sottopone all'organo di indirizzo per la necessaria approvazione; segnalare all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le 'disfunzioni' inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza; verificare l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità, e proporre le modifiche che si rendano necessarie; verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti al rischio corruzione e definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare nelle aree a rischio corruzione.

⁹⁰ Ad esempio, a norma dell'art. 15 del D. Lgs. 39/2013 al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo Decreto Legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio, e di segnalare le violazioni all'ANAC (cfr. la Delibera ANAC 3 agosto 2016, n. 833, *Linee Guida in materia di accertamento delle inconfiribilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del RPCT*). A norma del D. Lgs. 33/2013, poi, e del D.P.R. 62/2013 spetta al RPCT rispettivamente occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico e curare la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento e il monitoraggio della loro attuazione.

Inoltre, l'art. 43 del D. Lgs. 33/2013 stabilisce che spetta al RPCT il controllo sull'adempimento, da parte dell'amministrazione, degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), all'Autorità Nazionale Anticorruzione e nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

pubblica amministrazione, salvo che provi di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano stesso.

L'art. 1, comma 14 della stessa Legge dispone poi che in caso di ripetute violazioni delle misure previste dal Piano, il RPCT risponde ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti, delle misure di prevenzione previste dal Piano, costituisce illecito disciplinare.

Si rileva ulteriormente in tal modo, nella considerazione del risvolto sanzionatorio di carattere penale, la centralità che il Legislatore conferisce alle misure di prevenzione della corruzione nel nostro ordinamento, e, correlativamente, alla figura del RPCT.

“Nelle intenzioni della Legge Severino, il RPCT è una figura di snodo indispensabile. Siccome è impossibile assicurare un controllo effettivo dell'applicazione della strategia anticorruzione da parte dell'Autorità Nazionale (che, evidentemente, non potrà che procedere a campione), bisogna individuare un motore e un garante interno che funga anche da interfaccia di tutti i problemi connessi all'applicazione di queste norme nelle singole amministrazioni⁹¹.

Attraverso l'attività dei RPCT, in stretto contatto con l'ANAC, si è venuta sviluppando nel corso del tempo una proficua collaborazione istituzionale, che può condurre a progressivi miglioramenti dello stato dell'arte: *“In questi primi anni di applicazione della normativa anticorruzione, gli RPCT sono divenuti, tra l'altro, sempre più i referenti, interni all'amministrazione, dell'ANAC; è a loro che l'Autorità di rivolge per lo svolgimento dei suoi compiti di vigilanza e per ottenere le informazioni e notizie ed è con loro che ha un costante*

⁹¹ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.* pag. 93.

*contatto, che trova un momento pubblico nella giornata che ogni anno l'ANAC dedica all'incontro con gli RPCT*⁹².

Giornate con iniziative 'pubbliche', o comunque riportate al pubblico, in cui si rende conto del proprio operato alla cittadinanza o ai rappresentanti di gruppi di interesse, fanno parte del nuovo sistema di prevenzione della corruzione, che considera un valore fondamentale quello della trasparenza, come elemento qualificante il buon andamento dell'azione amministrativa.

3.3 Trasparenza ed *accountability*

Il secondo 'pilastro' della strategia di prevenzione della corruzione è rappresentato dai doveri di trasparenza e di c.d. *accountability* delle pubbliche amministrazioni, doveri di particolare rilevanza, che attingono la loro giustificazione, anch'essi, nei valori fondamentali dell'ordinamento.

Il concetto di trasparenza può esser colto in più prospettive, tutte egualmente importanti, quali diverse declinazioni dell'idea che l'attività svolta dalla pubblica amministrazione debba poter esser conosciuta dal cittadino.

In base all'art. 1, della Legge 7 agosto 1990. n 241, la trasparenza è innanzitutto un criterio generale, attraverso cui si sviluppa l'azione della amministrazione pubblica, ed esprime un principio connesso all'imparzialità e alla correttezza dell'operato amministrativo.

La trasparenza è in tal senso richiamata tra i principi enunciati dall'art. 30 del D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, relativi all'aggiudicazione e alla esecuzione di appalti e concessioni pubbliche, tema particolarmente sensibile in ambito di anticorruzione, accanto ai principi di non discriminazione, parità di trattamento e libera concorrenza.

⁹²*Ibidem*, pag. 93. Si aggiunge poi che “i responsabili che partecipano a questa giornata, ovviamente scelti a campione tra tutti quelli nominati (ne partecipano fra i 300 e i 400), si confrontano con l'Autorità sulle tematiche di attualità e sui problemi concreti che vi sono quotidianamente nell'applicazione pratica delle misure; l'idea è che si formi, in prospettiva, una rete tra tutti gli RPCT per potersi scambiare esperienze e idee e che questa rete possa trovare quale costante riferimento proprio l'Autorità Anticorruzione”.

Trasparenza, poi, è intesa anche come accessibilità a dati, informazioni e documenti, quale ampio obbligo posto in capo alla pubblica amministrazione o a altro soggetto cui è riferito il dovere di rispettare le previsioni di cui al D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ovvero tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti; la disciplina in questione si applica, in quanto compatibile, pure agli enti pubblici economici e agli ordini professionali, alle società in controllo pubblico come definite dal D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 176 e alle associazioni, fondazioni e enti di diritto privato finanziati in modo maggioritario dallo Stato e con bilancio superiore a 500.000 euro.

In proposito viene in rilievo l'art. 11 del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, norma poi confluita nel Codice della Trasparenza (D. Lgs. 33/2013 e s.m.i.), che configurava la trasparenza come accessibilità a ogni aspetto dell'organizzazione, sia sotto l'aspetto oggettivo che soggettivo⁹³.

Gli obblighi di trasparenza come accessibilità 'totale' si sono via via estesi, soprattutto per effetto del D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97⁹⁴.

“La trasparenza si traduce, dunque, nella possibilità per tutti i cittadini di avere accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, fatti salvi i limiti in materia di tutela della privacy e quelli oggettivi di cui all'art. 24 della Legge sul Procedimento Amministrativo. In questo senso, la trasparenza costituisce un mezzo fondamentale di prevenzione per la corruzione nella misura in cui, portando ad evidenza dati relativi a tutti gli ambiti di intervento delle amministrazioni, consente una forma di rendicontazione dell'azione

⁹³ Cfr. *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, op.cit.*, pag. 61.

⁹⁴ In generale, circa il tema di accessibilità a dati, informazioni e documenti, possono distinguersi 4 tipi di 'accesso'. In un primo significato, si parla di accesso ai documenti amministrativi, secondo il Capo V della Legge 241/1990 e il DPR 184/2006: si tratta di documenti già formati (dunque non si accede a informazioni) e si richiedono i requisiti di legittimazione e interesse; secondo un altro significato, è accesso ai dati personali, in virtù dell'art. 7 del D. Lgs. 196/2003, quale proiezione dei diritti della personalità dell'individuo (e competenza del giudice ordinario in caso di controversia); secondo un terzo significato, è diritto di accessibilità totale ai dati che l'ente ha l'obbligo di pubblicare sul sito, ai sensi del Codice della Trasparenza; un quarto, come accesso civico, cioè a quei dati ulteriori non oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 5 comma 2 del Codice della Trasparenza).

*pubblica nei confronti degli stakeholder, agevola, quindi, sistemi di accountability e limita il rischio di annidamento di situazioni illecite in settori delicati dell'agire amministrativo*⁹⁵.

Secondo una terza accezione del termine, trasparenza è intesa come dovere di rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale, le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano, comprese quelle relative allo stato del procedimento per consentir loro la partecipazione al medesimo, a norma dell'art. 1, comma 30 della Legge 6 novembre 2012, n. 190, dettata in attuazione delle norme della Convenzione Onu di Merida, che impone appunto, tra l'altro, di far conoscere lo stato del procedimento e consentire la partecipazione anche con strumenti telematici⁹⁶.

Tale principio è espressamente enunciato nel diritto eurounitario, nei Trattati e nella Carta dei Diritti⁹⁷.

La trasparenza dell'azione amministrativa, come già affermato, risulta di grande rilevanza come strumento di prevenzione della corruzione e si rivela poi, considerata in particolare quale mezzo di partecipazione al procedimento amministrativo, un elemento strettamente connesso al principio democratico. *“La trasparenza è ritenuta, anche fuori dall'Italia, una fondamentale misura di prevenzione della corruzione e uno strumento per farla emergere”*⁹⁸.

⁹⁵ *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, op.cit.*, pag. 61.

⁹⁶ Tale ricostruzione segue quanto espresso, in una sua lezione, privata, tenuta in data 19 maggio 2016 a Roma, dal citato Stefano TOSCHEI, il quale inoltre ricorda come nel nostro sistema vi siano due precedenti ipotesi di partecipazione procedimentale: il primo, nell'art. 3 dell'All. E alla Legge 20 marzo 1865 n. 2248, che ammetteva 'le deduzioni e le osservazioni per iscritto delle parti interessate' nei procedimenti amministrativi previsti dalla stessa norma, e la seconda nella Legge 17 agosto 1942, n. 1150, lì dove prevede il confronto tra il Comune che predispone il PRG e chi ne sarà destinatario, che può presentare osservazioni (art. 9).

⁹⁷ L'art. 1 del TUE garantisce, tra l'altro, che le decisioni debbono essere prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini e all'art. 15 del TFUE, dove si dice che le istituzioni UE operano nel modo più trasparente possibile per garantire la partecipazione della società civile e promuovere il buon governo; nella Carta di Nizza si afferma il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto della riservatezza e del segreto professionale (art. 41), Cfr. Veronica VARONE, *La trasparenza amministrativa. Analisi dei più recenti interventi legislativi e delle prospettive future*, in "Corruzione e pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 359.

⁹⁸ Così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 98. Si ricorda come "le leggi sulla trasparenza americana, rivolte a portare le istituzioni 'alla luce del sole' (note anche come Sunshine Laws, nascono negli anni Settanta del Novecento in risposta a episodi di malcostume, con l'obiettivo di contrastare la corruzione e

L'utilità dell'applicazione del canone di trasparenza per la lotta alla corruzione appare chiara sotto diversi profili: primo, perché conoscere l'attività della amministrazione rafforza la fiducia dei cittadini verso le istituzioni; inoltre, perché *“la conoscenza consente anche il controllo diffuso dei cittadini sull'attività dell'amministrazione e chiunque può attivare gli strumenti di denuncia pubblica, rendendo quindi possibile l'acquisizione di notizie che potranno poi fa emergere eventuali profili di responsabilità penale, disciplinare o contabile nei confronti degli amministratori pubblici; infine, la possibilità di accedere direttamente a informazioni sull'attività amministrativa consente a un giornalismo indipendente di svolgere quel fondamentale ruolo di watchdog del potere, che rappresenta un eccezionale strumento di controllo che tante volte abbiamo visto in atto nelle democrazie occidentali”*⁹⁹.

Lo stesso Codice della Trasparenza poi (D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33) afferma che: *“La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi di uguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia, efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla Nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto di buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”* (art. 1, comma 2).

La dottrina più attenta e sensibile al tema ha evidenziato coerentemente come *“il principio di trasparenza assume nella fase odierna del nostro Paese una dimensione ancora più pregnante, sol che si rifletta sulla circostanza che esso rappresenta una declinazione della stessa concezione liberaldemocratica degli Stati contemporanei. Esso si pone quale presupposto della disposizione contenuta nell'art. 1 della Costituzione, diretta conseguenza del principio di*

rafforzare la legittimazione delle istituzioni. E' divenuta ormai famosa, in questo senso, l'affermazione del giudice americano Brandeis secondo cui 'la luce del sole è il miglior disinfettante e il lampione il miglior poliziotto'”.

⁹⁹*Ibidem*, pag. 99. Gli autori sottolineano inoltre come la conoscibilità dell'attività delle istituzioni rende possibile quella che viene definita l'*accountability*, ovvero il rendiconto di quanto si è fatto da parte dell'amministrazione.

sovranità popolare. La spettanza della sovranità al popolo esige strumenti che rendano effettiva la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche fondamentali che non possono esaurirsi nella selezione dei rappresentanti nei vari livelli di governo ma consentire, altresì, una conoscenza e dunque una valutazione dell'operato degli stessi"¹⁰⁰.

Taluno sostiene che anzi tale forma di partecipazione disegni il nuovo volto della democrazia nell'età contemporanea: *"La questione fondamentale della democrazia contemporanea non sta nella pretesa di ricondurre tutte le sedi di regolazione di interessi pubblici nell'ambito di una organica visione dell'interesse generale e negli indirizzi di politica nazionale espressi nel raccordo maggioranza parlamentare-Governo; quanto, piuttosto, nella esigenza di affermare nell'ordinamento un imperativo di trasparenza e partecipazione per tutti quegli ambiti che, comunque, vanno acquisendo 'pubblico interesse' in quanto coessenziali ai processi politici di una comunità informata al principio democratico"*¹⁰¹.

Si tratta a ben vedere di applicazioni, attraverso modalità nuove, grazie anche allo sviluppo delle tecnologie, di principi fondamentali dotati di grande forza espansiva, a cominciare dagli artt. 1, 2, 21, 97 e 139 della Costituzione.

"La trasparenza, valore 'trasversale' che permea di sé l'ordinamento giuridico, si afferma come diritto fondamentale nella sua pienezza, e rientra tra quelli racchiusi nell'art. 2 della Costituzione, proiettandosi oltre il procedimento e l'organizzazione amministrativa. E' vero infatti che la lettura delle norme in materia di trasparenza offre un dato inconfutabile: le nuove discipline consegnano ai cittadini un diritto di partecipazione ai processi decisionali. In capo

¹⁰⁰ Ida Angela NICOTRA, *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in "L'autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria", Giappichelli Editore, Torino 2016, pag. 151. La sovranità popolare correttamente intesa del resto è la risultante dell'esercizio pieno di tutte le facoltà che la Costituzione garantisce: *"Il suo esercizio non si esaurisce nelle sole manifestazioni unitarie di volontà (Crisafulli), ma consiste anche nel riunirsi e associarsi per 'discutere liberamente ogni atto dei governanti', nell'isciversi a partiti per concorrere a determinare la politica nazionale (art. 49), e comunque nell'esercizio di tutte le libertà correlate ai diritti politici"*, così Lorenza CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam Editore, Padova 2005, pag. 80.

¹⁰¹ Così Felice GIUFFRÈ, *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo del diritto*, in "L'autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria", a cura di Angela Ida Nicotra, Giappichelli Editore, Torino 2016, pagg. 22-23.

alle amministrazioni grava un vero e proprio obbligo di assicurare l'accessibilità delle informazioni a una pluralità indeterminata di soggetti e di diffonderle attraverso i propri siti istituzionali. La trasparenza, così, si pone al tempo stesso come fine per garantire la partecipazione all'azione amministrativa, e come mezzo per scongiurare la violazione delle regole sulla concorrenza ed evitare l'evento corruttivo"¹⁰².

Le nuove regole in materia di trasparenza hanno posto le basi per un cambio profondo della stessa cultura dell'amministrazione, in passato anzi connotata dal segreto: un cambio di paradigma che modifica anche la stessa cultura del Paese.

In base ai monitoraggi svolti tra il 2017 e il 2018 dall'ANAC, sui siti delle 20 principali città d'Italia, si è riscontrato un largo numero di accessi ai dati che riguardano l'attività dell'amministrazione, soprattutto in ambito di appalti: *"La trasparenza come pubblicità sta quindi entrando nella cultura del Paese, e i tanti esposti che l'ANAC riceve da parte di cittadini e associazioni che non vedono pubblicati i dati sui siti dei Comuni sono una riprova ulteriore di come il sistema stia entrando a regime"*¹⁰³.

Secondo un monitoraggio del Dipartimento della Funzione Pubblica, *"emerge un progressivo e rilevante aumento delle risposte"*, mentre *"dati meno positivi si ricavano dai monitoraggi informali delle associazioni (come quella di Cittadinanza Attiva, relativamente ai 'fascicoli di fabbricato' degli edifici scolastici). Nella prospettiva della prevenzione della corruzione, la combinazione di differenti meccanismi conoscitivi crea in ogni caso una condizione di 'esposizione' (effettiva o potenziale) sicuramente positiva. L'amministrazione sa, oggi, che i suoi procedimenti e le sue decisioni sono suscettibili di un controllo diffuso e non può*

¹⁰² Ida Angela NICOTRA, *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, op. cit., pag. 150. *"Nelle nuove forme di democrazia partecipata"*, nota di seguito efficacemente l'Autrice, e in attuazione degli artt. 1 e 2 della Costituzione, *"l'interesse pubblico non nasce 'preconfezionato', ma si compone attraverso fasi procedurali complesse, cui sono chiamati a prendere parte attivamente i componenti della comunità. Si tratta di far emergere gradualmente diversi interessi e aspettative, rendendoli visibili, e di trarre attraverso le fasi di formazione dell'atto amministrativo la sintesi, con il minor sacrificio possibile di ciascuno di essi e la più ampia soddisfazione. La selezione dell'interesse pubblico diviene così un incontro di volontà tra istituzioni e cittadini, produzione di una scelta condivisa, attraverso un percorso decisionale trasparente e democratico"*.

¹⁰³ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, op. cit., pag. 112.

trincerarsi dietro gli schermi del segreto e dell'opacità: a un'area totalmente esposta alla luce del sole (l'area degli obblighi di pubblicazione) con il nuovo accesso generalizzato si affianca una generale area di potenziale visibilità, secondo il principio della 'presunzione di trasparenza' (o full disclosure) che ispira il modello del Freedom of Information Act”¹⁰⁴.

Ulteriore misura per prevenire la corruzione è rappresentata dagli strumenti che la Legge Anticorruzione ha inaugurato con riferimento alla finalità di assicurare l'imparzialità del pubblico dipendente: si tratta degli strumenti che prendono in considerazione il singolo soggetto e non l'intera organizzazione.

3.4 Misure per garantire l'imparzialità dei pubblici dipendenti

3.4.1 Considerazioni generali

Per una efficace prevenzione della corruzione, occorre, inoltre, elaborare e attuare misure che riguardino i singoli dipendenti: *“è necessario, ma non basta lavorare sull'organizzazione, né assicurare la trasparenza dell'attività e la conseguente accountability. E' indispensabile investire sulle persone che formano l'esercito della burocrazia e che consentono che le affermazioni di principio si traducano in fatti concreti. In pieno Ottocento, il cancelliere Bismarck sosteneva che una buona amministrazione si fonda più su buoni funzionari che su buone leggi. Un'affermazione che resta vera anche nelle moderne democrazie”¹⁰⁵.*

Per ottenere quest'obiettivo il primo, fondamentale e generale, strumento non può che essere la formazione dei cittadini in quanto tali dalle famiglie e dalla scuola, e la creazione, da parte della classe dirigente, di un contesto adatto a far fiorire la libertà e il valore individuale, piuttosto che altre logiche deteriori.

¹⁰⁴*Ibidem*, pag. 113. Il termine in inglese trae origine dalla legislazione americana, in cui, affermano i medesimi autori, *“il diritto di accesso alle informazioni è previsto dal 1966. Esso è ampiamente diffuso in ambito internazionale, e visto oramai nei Paesi democratici come uno standard a cui far riferimento: il modello prevede il diritto ad ogni individuo ad accedere a qualsiasi informazione detenuta da pubbliche amministrazioni, salvo che siano presenti limiti a tutela di altri interessi pubblici o privati”*, *ibidem*, pag. 105.

¹⁰⁵ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 115.

L'educazione del singolo, e dell'intera comunità, o perlomeno di ampie fasce di essa, è la prima e decisiva radice di correttezza e buon andamento della cosa pubblica, 'base luminosa della libertà', usando le parole della poesia antica¹⁰⁶.

Questo è e rimane il punto decisivo e di lunga prospettiva, sia nel senso che richiede molto tempo di maturazione per essere realizzato, sia perché (come intravisto nell'esperienza storica comunale dell'Italia Centro-Settentrionale), una volta che ha messo radici tende a mantenersi nel tempo.

Il concetto chiave in questo ambito potrebbe essere quello derivante dalla contrapposizione libertà/appartenenza, o anche parità/sudditanza.

Una riflessione del genere è emersa di recente con riferimento a una nota inchiesta che ha riguardato l'ordine giudiziario, e le nomine di alti ruoli inquirenti sulle quali si è evidenziato un pericoloso intreccio tra politica e parti della magistratura.

Taluno ha efficacemente notato come la scelta, di assoluta rilevanza, di un incarico di vertice a un soggetto piuttosto che ad un altro, o una promozione o trasferimento (il discorso vale per la giurisdizione come per l'amministrazione) non può essere legata, in uno Stato democratico, alla appartenenza a clan di potere. Se così accade, il soggetto nominato in quel ruolo, o promosso, o trasferito, o assunto, risponderà al clan privato e non alla comunità.

Emerge da queste riflessioni il male antico dell'Italia, della prevalenza dell'interesse particolare su quello generale e della conseguente diffusione dell'opinione che convenga aderire a un clan, piuttosto che rispettare e attuare l'interesse collettivo.

“Vieni a veder Montecchi e Cappelletti, Monaldi e Filippeschi, uom senza cura: color già tristi, e questi con sospetti! Vieni, crudel, e vedi la pressura dè tuoi gentili, e cura lor magagne; e vedrai Santafor com'è sicura! Vieni a veder la tua Roma che piagne, vedova e sola, e dì e notte

¹⁰⁶ L'espressione è riferita al coraggio dei giovani ateniesi che, a Maratona, “gettarono la base luminosa della libertà”, (*phaennan krepid'eleutherias*), Pindaro, *Ditirambo a Atene*, fr. 76 Snell, in “Antologia della letteratura greca”, di Dario del Corno, Principato Editore, Milano 1993, pag. 469, trad. di Enzo Mandruzzato.

chiama: *‘Cesare mio, perché non m’accompagne?’*¹⁰⁷, *“Chè le città d’Italia tutte piene son di tiranni, ed un Marcel diventa ogni villan che parteggiando viene”*¹⁰⁸.

Il secolare problema italiano richiede pertanto e probabilmente una cura educativa altrettanto secolare. Tuttavia, le recenti leggi rappresentano un deciso passo avanti quantomeno nella costruzione di argini a comportamenti scorretti e, dotando l’ANAC di poteri di controllo, consentendo alla cittadinanza stessa, e a dipendenti medesimi virtuosi, di avere strumenti di pressione, così innescando un meccanismo di controllo sia istituzionale che dell’opinione pubblica.

Come evidenziava la Commissione di studio del fenomeno corruzione, istituita dalla Presidenza del Consiglio nel 2011, *“lo sviluppo di una cultura dell’integrità si traduce, secondo la terminologia dell’OCSE, nella ‘application of values, principles and norms in the daily operations of public sector organisations’, che vanno anche oltre l’attuazione delle misure anticorruzione. L’integrità costituisce infatti un principio che sottende tanto le politiche di prevenzione della corruzione, quanto le misure di etica pubblica, quali, ad esempio i codici di condotta, le discipline di incandidabilità, incompatibilità, ineleggibilità, i limiti ai conflitti di interesse”*¹⁰⁹.

3.4.2 Prevenire i conflitti di interesse

“Disporre di funzionari qualificati e corretti è una sfida decisiva, che però non è facile vincere nel breve periodo. Occorre innanzitutto selezionare persone competenti e motivate e garantirne

¹⁰⁷ Dante ALIGHIERI, *Commedia*, Purg., VI, 106.114, Edizioni BUR, Milano 2014, pag. 276. La mancanza di un solido potere statale consente il diffondersi di potentati locali che vengono indicati come tiranni. L’azione del governante che fa rispettare la legge, dice Marsilio da Padova, è come l’azione del cuore nelle creature, non deve mai cessare: in qualunque momento *“durare oportet preceptum et communem custodiam de licitis et prohibitis secundum legem”*, così nel *Defensor pacis*, I, cap. XV, 13; interessante anche una delle definizioni che Marsilio dà della legge, quale ‘occhio composto da molti occhi’, cioè frutto del ragionamento riesaminato da molti (diremmo oggi, metodo democratico). Negli stessi anni il giurista Bartolo da Sassoferrato nota, come Dante, che dall’esperienza dei Comuni si è assistito a un progressivo passaggio a tirannidi: così nel *De regimine civitatis*, I, 65 e III, 481-482, e ugualmente il canonista Giovanni d’Andrea nella *Glossa regum*, in c. 1, Clem. III, *de Baptismo*, c. Presenti e lo stesso Petrarca quando, nella notissima poesia ‘Italia mia, benchè il parlar sia indarno’, ammonisce i vari governanti: *“Vostre voglie divise guastan del mondo la più bella parte”*.

¹⁰⁸ *Ibidem*, 124-126.

¹⁰⁹ *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, op.cit, pag. 46.

*poi la crescita professionale. In questo senso l'integrità va assicurata attraverso processi di selezione sulla base di competenze e merito, per la burocrazia, e attraverso l'attenzione che i cittadini devono porre sulle qualità personali dei candidati, per i politici"*¹¹⁰.

Se queste sono le considerazioni di base, ed a più ampio respiro, può sottolinearsi come per attuare il principio di imparzialità e la regola per cui il pubblico impiegato è al servizio esclusivo della Nazione (artt. 97-98 Cost.), l'ordinamento si preoccupa di prevenire eventuali 'conflitti di interesse' in capo a dipendenti pubblici.

Peraltro *"il dato ricavabile sul versante prettamente nazionale è ulteriormente rafforzato in ragione del fatto che l'imparzialità della pubblica amministrazione rientra a pieno titolo anche tra gli elementi costitutivi del Trattato sull'Unione Europea, nella versione risultante dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Anche l'ordinamento eurounitario, infatti, assegna specifico rilievo a tale principio, inquadrandolo come fondamentale profilo del 'diritto a una buona amministrazione', codificato dall'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali e ponendolo come linea guida dell'operato dei funzionari europei, secondo quanto prescritto dal codice europeo di buona condotta amministrativa"*¹¹¹.

Il tema dei conflitti di interesse, tradizionalmente, nel nostro Paese, è stato regolato *"con previsioni eccezionali ed episodiche, quasi a sottintendere una sorta di fiducia cieca nel decisore pubblico: fiducia che giustificava l'assenza di un sistema organico di precauzioni volte a evitare o far emergere in anticipo potenziali situazioni di conflitto tra l'interesse pubblico e quello proprio dei funzionari. Per valutare una diversa prospettiva, possiamo prendere in considerazione altre esperienze, come quella statunitense, dove l'approccio è stato invece tradizionalmente caratterizzato, come afferma Rose-Ackerman, non da una cieca fiducia ma anzi da un certo 'scetticismo riguardo all'amministrazione e ai suoi meriti', che ha*

¹¹⁰ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 115.

¹¹¹ Francesco PATERNITI, *La tutela preventiva dell'imparzialità della pubblica amministrazione*, in "L'ANAC. Tra prevenzione e attività regolatoria", di Angela Ida Nicotra, *op. cit.*, pag. 97.

giustificato, di conseguenza e da tempo, la previsione di un sistema di regole sul conflitto di interesse”¹¹².

Prima delle novità introdotte dalla Legge 190/2012, *“in assenza di una regolamentazione generale in materia, le poche previsioni normative aventi ad oggetto tale tematica avevano ampiamente dimostrato il limite di non essere riferibili al complessivo agire amministrativo, trattandosi di soluzioni settoriali nonché in parte datate*”¹¹³.

La Legge 190/2012 ha invece introdotto una norma di carattere generale all’interno della normativa sul procedimento amministrativo, inserendovi l’art. 6 bis, a mente del quale: *“Il responsabile del procedimento amministrativo e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interesse, segnalando ogni situazione di conflitto anche potenziale”*.

Taluno osserva che: *“Il nuovo art. 6 bis della Legge 241/1990 interviene finalmente in maniera esplicita sul tema del conflitto di interessi, introducendo una disciplina di portata generale riferibile a tutti i funzionari pubblici impegnati in ogni campo dell’azione amministrativa. Viene così ad essere colmata una lacuna normativa oramai non più giustificabile”*¹¹⁴.

L’elemento più significativo, accanto alla portata generale della disposizione, è rappresentato dalla ‘anticipazione della soglia’ di rilevanza giuridica del conflitto, in una logica simile a quella dell’anticipazione della soglia di tutela propria dei reati di pericolo astratto nel diritto penale.

¹¹² Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 117. Si nota poi come *“Nella tradizione di vari Paesi europei, come l’Italia e in modo forse più evidente la Francia, questo rischio, invece, è stato in qualche modo rimosso sulla base di un ragionamento che voleva proteggere la sfera della decisione pubblica”*.

¹¹³ Francesco PATERNITI, *op. cit.*, pag. 103. Così l’art. 78, comma 2 del TUEL e gli artt. 51 e 52 del c.p.c.. Dalla previsione riferita ai funzionari degli enti locali e dalle norme del c.p.c. la giurisprudenza aveva comunque tratto l’esistenza di un dovere generale di astensione da parte del funzionario direttamente interessato dalla questione su cui è chiamato a pronunciarsi, cfr. Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 119. Gli stessi autori ricordano come l’accentuarsi dell’attenzione al tema in esame deriva *“dall’affermarsi di un’idea di corruzione più ampia, intesa come ‘tradimento’. Se la corruzione consiste nel tradire il rapporto che lega il funzionario pubblico col suo ‘principale’ (che, in ultima istanza, non è che il cittadino), diventano necessari presidi specifici, idonei a far emergere (e, quindi, evitare) quelle situazioni di interesse personale che possono agevolare il tradimento della fiducia popolare. E’ anche grazie a questa più ampia lettura del concetto di corruzione che l’area dei conflitti di interesse viene attratta nel campo delle regole di prevenzione della corruzione”*.

¹¹⁴ Francesco PATERNITI, *op. cit.*, pag. 103.

“La novità più importante dell’intervento legislativo sta nel riferimento alla rilevanza del ‘conflitto di interesse potenziale’, quello cioè che sussiste quando il funzionario è portatore di interessi della sua sfera privata che, pur non avendo incidenza diretta e immediata sulla scelta da compiere, potrebbero comunque influenzare negativamente l’adempimento dei suoi doveri istituzionali. L’asticella delle precauzioni viene, quindi, parecchio elevata poiché il conflitto potenziale fa scattare da subito un formale obbligo di comunicazione, che consentirà ai controllori (in primis ai superiori gerarchici, ma anche al RPC) un supplemento di attenzione; e se l’interesse privato interferisce effettivamente con la scelta amministrativa, diventa obbligatoria l’astensione”¹¹⁵.

3.4.3 Gli strumenti dell’inconferibilità e della incompatibilità

Per effetto della delega contenuta nell’art. 1, commi 49 e 50 della Legge 190/2012, il Governo ha adottato il D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico.

L’argomento era stato affrontato dalla Commissione ministeriale che aveva relazionato alla Presidenza del Consiglio e alla Funzione Pubblica su come migliorare il sistema di prevenzione della corruzione, proponendo una revisione, in senso restrittivo, del regime delle incompatibilità degli incarichi politici e dei dirigenziali, in un bilanciamento tra interessi: *“Il problema del rapporto tra interessi pubblici e privati nella titolarità di uffici pubblici si rivela particolarmente delicato in ragione dei diversi profili coinvolti, in cui si impone un contemperamento, come integrati dall’autonomia degli organi costituzionali, dal diritto di elettorato passivo, dalla libertà di iniziativa economica. Nell’ottica di prevenzione della corruzione si rende necessaria un’organica revisione del sistema delle incompatibilità dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, volta ad assicurare una maggiore ed effettiva*

¹¹⁵ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pagg. 121-122.

indipendenza personale della dirigenza e una maggiore fiducia dei cittadini sulla relativa imparzialità nell'esercizio delle funzioni da affidare"¹¹⁶.

La Commissione suggeriva poi una serie di indicazioni sia inerenti l'attribuzione di incarichi amministrativi che all'accesso alle cariche politiche, al fine di introdurre una nuova disciplina rigorosa, a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

La Legge Anticorruzione, e poi il decreto delegato, fanno tesoro delle indicazioni della Commissione: oltre a rafforzare gli obblighi di astensione in caso di conflitti di interesse intervenendo sulla fase della decisione del provvedimento amministrativo, *"ci si muove anche su altri fronti, in primo luogo a monte dell'esercizio dell'attività amministrativa, nel momento della nomina del funzionario, per escludere o attenuare alcune situazioni che possono ipotecare la futura imparzialità; e poi con una particolare attenzione rivolta all'attività lavorativa del funzionario, per evitare che possa essere strumentalizzata e sviata dal raggiungimento degli interessi pubblici (su tale tema si tornerà nel paragrafo seguente). I primi due strumenti a tutela della imparzialità sono l'inconferibilità e l'incompatibilità"*¹¹⁷.

Tali due strumenti presentano connotati innovativi e molto incisivi, e appaiono rilevanti per le finalità di prevenzione della corruzione: *"Tra le novità di maggior rilievo introdotte dalla normativa anticorruzione al fine di assicurare il pieno svolgimento dell'art. 97 della Costituzione, e conseguentemente di ampliare e rafforzare gli strumenti di tutela dell'imparzialità amministrativa, rientra certamente la disciplina della inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi dirigenziali. Il regime precedente non contemplava analoghi strumenti di garanzia, concentrandosi unicamente a preservare la esclusività del rapporto di*

¹¹⁶La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, op.cit, pag. 47.

¹¹⁷ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, op. cit., pag. 122.

lavoro alle dipendenze della PA e, in ragione di ciò, a valutare la compatibilità dello stesso con eventuali incarichi esterni”¹¹⁸.

La Legge codifica fattispecie determinate nelle quali si presume un rischio per l'imparzialità nell'esercizio della funzione pubblica, anche in tal caso 'anticipando la soglia di tutela', per finalità di prevenzione della corruzione.

“La normativa introduce tre differenti cause di inconferibilità. La prima si sostanzia in capo a quei soggetti che, prima del conferimento dell'incarico, abbiano tenuto comportamenti impropri, sfociati in una condanna penale, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione. La seconda ipotesi si ha nel caso in cui il destinatario del possibile incarico provenga direttamente da enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico stesso. Infine l'ultimo caso di inconferibilità si configura allorchè il soggetto, cui deve essere conferito l'incarico, immediatamente prima di tale conferimento, abbia fatto parte di organi di indirizzo politico o abbia ricoperto cariche elettive”¹¹⁹.

Va peraltro precisato come *“l'inconferibilità degli incarichi è introdotta come misura a carattere preventivo e non comporta una esclusione permanente dal conferimento dell'incarico ma solo temporanea, tesa a impedire che il soggetto, che si trovi in una posizione tale da compromettere l'imparzialità, acceda all'incarico senza soluzione di continuità. Il legislatore*

¹¹⁸ Così Francesco PATERNITI, *op. cit.*, pag. 111. L'Autore parla di 'antidoto di nuovo genere', per cui la disciplina in questione diventa, da regolazione dei comportamenti da tenersi nello svolgimento di funzioni pubbliche, a regola che preclude l'accesso ad esse ove si ravvisino rischi anche potenziali di conflitto con l'esercizio imparziale di pubbliche funzioni.

¹¹⁹ *Ibidem*, pag. 113. Nota condivisibilmente lo stesso che *“il regime di inconferibilità degli incarichi mira in definitiva a prevenire i potenziali rischi di 'contaminazione' della funzione pubblica, a tal fine prestando specifica attenzione a che i possibili dirigenti amministrativi siano scevri da situazioni particolarmente a rischio di 'inquinamento', quali: l'antigiuridicità, penalmente accertata, di loro pregressi comportamenti; la commistione con interessi, giuridici o economici, di enti privati; la precedente ancora troppo evidente appartenenza politica degli stessi”.*

ha, quindi, previsto un periodo di ‘raffreddamento’ utile a garantire la condizione di imparzialità dell’incarico”¹²⁰.

Con riferimento alle incompatibilità, invece, può evidenziarsi che si tratta di “un istituto già noto al diritto amministrativo, che comporta (soltanto) l’impossibilità di cumulare alcuni incarichi e di conseguenza, in caso di nomina a più di uno, l’obbligo delle dimissioni da uno dei due. Il D. Lgs. 39/2013 individua, in estrema sintesi, due ulteriori casi di incompatibilità: il primo in caso di assunzione, dopo il conferimento di un incarico di vertice amministrativo, di incarichi presso enti di diritto privato, regolati o finanziati da parte dell’amministrazione della quale era incaricato; il secondo per il caso di assunzione, nel corso dell’incarico amministrativo, di cariche negli organi di indirizzo politico di vari enti (Regioni, Comuni, Governo, ecc.). E’ evidente l’obiettivo perseguito: la concomitanza di alcuni incarichi può incidere sulle scelte che il nominato deve effettuare, creando commistioni di interessi che mettono in discussione l’imparzialità dell’azione amministrativa”¹²¹.

Il Decreto Legislativo 39/2013 attribuisce poi al RPCT il ruolo di curare, attraverso le disposizioni del Piano anticorruzione, che nell’amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni dello stesso Decreto sulle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi¹²².

Inoltre la vigilanza sul rispetto di tali norme compete anche all’ANAC, ai sensi dell’art. 16 del citato Decreto, in attuazione del quale l’Autorità ha emanato le Linee Guida ‘in materia di accertamento delle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del RPCT, di attività di vigilanza e poteri di accertamento dell’ANAC in caso di incarichi inconfiribili e incompatibili’ (Delibera ANAC 3 agosto 2016, n. 833).

¹²⁰ Raffaele CANTONE e ANNA CORRADO, *La difficile applicazione della disciplina in tema di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi*, in “in “L’Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria”, a cura di Angela Ida Nicotra, Giappichelli Editore, Torino 2016, pag. 124.

¹²¹ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pagg. 123-124.

¹²² Così l’art. 15, comma 1, del citato Decreto.

Va sottolineato che gli eventuali atti di conferimento di incarichi, adottati in violazione delle disposizioni del citato testo, sono nulli e i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati; inoltre i medesimi componenti non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza (artt. 17-18).

Può notarsi poi che, con una modifica al Testo Unico del Pubblico Impiego (art. 53 comma 16 ter), la Legge 190/2012 ha introdotto un'ulteriore novità: il c.d. divieto di *'pantouflage'* (mettersi in ciabatte)¹²³.

In base a tale disposizione, i dipendenti che abbiano esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni. Non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Peraltro i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione da quanto previsto da tale disposizione sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li abbiano conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

“Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno

¹²³ “E il passaggio dal settore pubblico al settore privato costituisce un problema particolarmente sentito anche in Francia, dove assume la denominazione – sopra richiamata - di *pantouflage*, riferita sia all'utilizzazione di conoscenze ed esperienze acquisite nell'apparato pubblico per conseguire guadagni nel settore privato sia, più in generale, all'indebita commistione tra interessi pubblici e privati. Il problema non si presenta di facile soluzione in ragione della tensione tra interessi contrapposti: da un lato, la considerazione per cui la possibilità accordata ai funzionari di lasciare gli uffici pubblici per poi ritornarvi in qualità di portatori di interessi privati implica diversi rischi di corruzione, come espressamente denunciato, in passato, dal Service Central de la prévention de la corruption, che ha descritto il *pantouflage* in termini di situazione malsana, una zona grigia sul crinale tra comportamenti onesti e corruzione; dall'altro lato, la possibilità per l'amministrazione pubblica di avvalersi di funzionari particolarmente capaci, arricchiti anche dalla maturazione di esperienze nel settore privato, in uno ad una certa elasticità nella gestione delle carriere del personale di vertice”. Così *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, op.cit, pag. 53.

dell'amministrazione per preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è allo stesso tempo volto a ridurre anche il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione)”¹²⁴.

Può richiamarsi infine, che un ulteriore Decreto delegato, (D. Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235), emanato per effetto della Legge Anticorruzione, ha introdotto regole innovative, in senso restrittivo, prevedendo ipotesi di incandidabilità a incarichi politici in conseguenza di condanne penali: con tale normativa si è individuata *“una nuova causa di incandidabilità (che diventa decadenza se il fatto si verifica dopo l'elezione), non definitiva ma temporanea, della durata massima di 6 anni, collegata a condanne definitive di una certa gravità (in particolare con una pena superiore a 2 anni di reclusione per alcuni specifici reati previsti dalla norma), anche se alle condanne non segue l'interdizione dai pubblici uffici. Anche in questo caso, la ragione della previsione è collegata alla necessità di garantire l'onorabilità della carica che si riveste”*¹²⁵.

Un ulteriore strumento, finalizzato all'imparzialità dell'azione amministrativa, preso in considerazione (e rafforzato) dalla normativa anticorruzione è quello dei codici di condotta dei pubblici dipendenti.

¹²⁴ Così l'aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, Delibera dell'ANAC 21 novembre 2018, n. 1074, in www.anticorruzione.it, Pag. 27.

¹²⁵ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 126. Peraltro *“con il Decreto del 2012 vengono estesi i reati per i quali una condanna non definitiva giustifica la sospensione; in particolare, viene inserito il delitto di abuso d'ufficio”*. Di tale disposizione si è occupata la Corte Costituzionale che, in recenti sentenze, ne ha sancito la legittimità costituzionale (Sentenze n. 276/2016 e n. 36/2019).

3.4.4 I codici di comportamento dei pubblici dipendenti

Con l'art. 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012 n. 190, si è sostituito l'art. 54 del Testo Unico del Pubblico Impiego, prevedendo, col nuovo comma 2 del citato art. 54, che venisse approvato un nuovo Codice di comportamento dei pubblici dipendenti.

Lo strumento costituito dal codice di comportamento risulta profondamente innovato per effetto della Legge 190/2012 e di crescente rilevanza.

Lo strumento dei codici di comportamento, già presente nell'ordinamento dal 1993, viene significativamente innovato: *“La Legge anticorruzione supera la pregressa funzione riconosciuta ai codici di comportamento, la cui valenza era rimessa di fatto alla contrattazione sindacale e che venivano di norma considerati fonte di regole deontologiche ed etiche giuridicamente non vincolanti. Individua invece due livelli di interventi: un primo codice nazionale, comune a tutti i dipendenti, adottato dal Governo (e promulgato dal Presidente della Repubblica con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62); un secondo a livello locale, con carattere integrativo, speciale e decentrato, proprio di ciascuna amministrazione, attraverso cui si dovrebbero dettare principi adeguati alle caratteristiche proprie di ciascun ente pubblico, quanto a contesto esterno e interno”*¹²⁶.

Si ravvisa il fondamento costituzionale di tale strumento nell'art. 54 della Costituzione: *“Il relativo fondamento è rintracciabile nell'art. 54, comma 2, della Costituzione, in forza del quale “I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”. L'indicazione dell'onore e della disciplina è stata ritenuta specificazione del principio di imparzialità e buon*

¹²⁶ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 128. La Commissione ministeriale sul fenomeno corruzione, istituita il 23 dicembre 2011, aveva infatti suggerito: *“L'obiettivo da perseguire nel por mano alla riforma della disciplina dei codici di condotta è quello di rivedere il quadro dei doveri dei dipendenti, in specie dei dirigenti, affiancando ai doveri relativi allo svolgimento della prestazione lavorativa, principale oggetto delle discipline vigenti, anche i doveri che assicurano l'indipendenza personale del dipendente e l'esercizio imparziale delle funzioni affidate. In questo quadro sarebbe auspicabile l'obbligatorietà dell'adozione di codici di comportamento specifici da parte delle singole pubbliche amministrazioni o quantomeno da parte di alcune di esse. Nell'ottica della promozione dell'etica pubblica andrebbe altresì valutata l'adozione di codici di comportamento per il personale politico”*.

andamento dell'organizzazione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., tesa a promuovere l'assenza di interessi personali ed il rigoroso rispetto delle regole giuridiche e di comportamento, tipiche dell'attività richiesta al dipendente"¹²⁷.

Tra i principi generali del nuovo Codice di comportamento, emanato col D.P.R. 62/2013, si stabilisce infatti che: *“Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina e onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa; svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare. Rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi*"¹²⁸.

Criteri giuridici e criteri di matrice etica si incontrano: osserva taluno in proposito che: *“Un ultimo insieme di misure è rivolto a disciplinare i comportamenti dei funzionari per rafforzare le garanzie della loro integrità e imparzialità, cercando di orientarne le condotte. L'idea di fondo è quella di combattere la corruzione operando sulla dimensione dei valori e dei doveri, promuovendo ‘in positivo’ il corretto adempimento della prestazione lavorativa al fine di incidere sull'etica del funzionario e sulla sua integrità: concetto, quest'ultimo, che nel dibattito*

¹²⁷La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, op.cit, pag. 56. Si rileva come: *“L'adozione di codici di condotta rafforza l'effettività della previsione costituzionale, 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: i codici traducono principi generici in regole di condotta concrete e facilmente applicabili, tipizzando condotte lecite e illecite, per consentire agli stessi dipendenti, prima che ai loro controllori, di discernere i comportamenti corretti da quelli scorretti. I codici di comportamento, nel settore pubblico, assumono o possono assumere una duplice veste: per un verso, mirare all'individuazione del corretto adempimento della prestazione lavorativa, per altro verso attendere alla codificazione di una deontologia di categorie di soggetti che svolgono funzioni nell'interesse della collettività, richiamando i valori dell'etica pubblica, senza che i due aspetti siano facilmente distinguibili. Il Codice, dunque, definisce i doveri del dipendente in quanto inserito nell'organizzazione amministrativa ovvero il corretto “modo di essere” dipendente pubblico”*.

¹²⁸ Art. 1, commi 1 e 2 del D.P.R. 62/2013. Il testo, inoltre, disciplina l'argomento dei ‘regali, compensi, e altre utilità al pubblico dipendente, la partecipazione a associazioni e organizzazioni, la comunicazione degli interessi finanziari e dei conflitti di interesse, il comportamento in ufficio e verso il pubblico.

internazionale definisce la qualità di chi agisce conformemente alle norme e ai valori riconosciuti per assicurare la cura dell'interesse pubblico"¹²⁹.

Si tratta dunque di testi che mirano a inserire, tra i contenuti giuridici dell'obbligazione del lavoratore, doveri altrimenti di carattere morale: *"I Codici di condotta sono probabilmente gli strumenti più noti dell'integrity management, volti a tracciare il contesto entro cui i funzionari pubblici sono tenuti a svolgere i loro doveri, arrivando a definire in modo chiaro i comportamenti inaccettabili. Essi si basano sull'idea che sia possibile e opportuno offrire ai dipendenti pubblici alcune regole di comportamento che vadano al di là del rispetto della legge e dell'astensione dai reati, collocandosi in quelle zone grigie che separano i comportamenti sicuramente leciti da quelli gravemente sanzionati. I codici di comportamento servono, dunque, a mantenere livelli di correttezza più elevati di quelli assicurati dalle norme penali*"¹³⁰.

A ben vedere, si tratta di una ulteriore applicazione del generale principio di divieto di abuso delle posizioni giuridiche, soprattutto lì dove il diritto conferisca posizioni di potere (come le diritto provato il recesso o i poteri derivanti dagli status di socio, o imprenditore, o genitore, lì dove, cioè, si eserciti un potere privato¹³¹): una condotta può ben essere formalmente conforme alle regole di riferimento, ma porsi in contrasto con le finalità per le quali la legge assegna il diritto. *Qui suo iure utitur, neminem laedit*, si diceva; tuttavia, sia nel diritto privato, che nel

¹²⁹ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 127.

¹³⁰ *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, *op.cit.*, pag. 50. In proposito, per considerare i diversi casi, "giova evidenziare la distinzione teorica che viene spesso compiuta tra "codice di condotta" e "codice etico", solitamente riferita tanto ai contenuti del codice quanto al modo in cui lo stesso viene applicato. Nel dettaglio, il codice di condotta viene inteso alla stregua di strumento tipico di un approccio rules-based all'integrity management. Un codice di condotta dettagliato descriverà, nel modo più puntuale possibile e senza ambiguità, quale sia il comportamento richiesto. In generale, tale codice di condotta stabilisce anche rigorose procedure volte a far rispettare le prescrizioni previste, attraverso un controllo sistematico e rigorose sanzioni per coloro che infrangono le regole previste. Diversamente, il codice etico è fondato su un approccio values-based all'integrity management: si concentra su valori generali piuttosto che su specifiche linee guida di comportamento, affidandosi maggiormente alle capacità dei membri dell'organizzazione per lo sviluppo di un independent moral reasoning. Tuttavia, la maggior parte delle organizzazioni opta per una soluzione mediana tra i due tipi di codici".

¹³¹ Cfr. *La tutela civile dei diritti*, Adolfo DI MAIO, Giuffrè Editore, Milano 2003. In tal senso il filone giurisprudenziale inaugurato con la sentenza Cassazione Civile, Sez. III, 18 settembre 2009, n. 20106.

diritto pubblico si è da tempo fatta strada l'idea che qualunque esercizio di potere non possa che svolgersi strettamente nei limiti dettati dalle finalità per cui il potere è conferito.

Nel campo del diritto pubblico, si parla più propriamente di proporzionalità, ma pur sempre come declinazione di un principio generale di commisurazione degli strumenti ai fini, non a caso, nel Codice citato, correlato al grande tema dell'equità, *'quae in paribus causis paria iura desiderat'*. Equità, proporzionalità, eguaglianza sono diverse prospettive per considerare il tema per eccellenza del diritto, ovvero la realizzazione di un equilibrato temperamento di interessi, dall'epoca dei glossatori, cui si riferisce la citazione appena richiamata, fino ai giorni nostri, nei quali tale esigenza è rafforzata e consacrata nelle fondamenta dei principi costituzionali e eurounitari.

Come ha osservato la stessa ANAC, nella Delibera di aggiornamento 2018 al PNA, *"I codici di comportamento rappresentano una delle misure più significative di carattere generale previste dalla Legge 190/2012 per la promozione dei doveri costituzionali di lealtà, diligenza, imparzialità e buona condotta, declinati nella disciplina generale dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, 'Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 54 del Decreto Lgs, 30 marzo 2001, n. 165'"*¹³².

Peraltro, attraverso il rinvio operato dall'art. 8 del Codice di comportamento, le previsioni del Piano anticorruzione integrano i doveri del pubblico dipendente.

Può notarsi come 'codici di comportamento' integrativi (lo strumento caratterizzato da un approccio c.d. *ruled-based* all'*integrity management*) riguardino le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti pubblici non economici, quali l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, mentre per gli enti pubblici economici, quali l'Agenzia del Demanio si prevede che adottino codici etici¹³³.

¹³² Delibera dell'ANAC 21 novembre 2018, n. 1074, in www.anticorruzione.it, pag. 42.

¹³³ Cfr. Delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018, *ibidem*, pag. 42.

Può evidenziarsi infine che l'ANAC, con Delibera del 24 ottobre 2013, n. 75, ha dettato le Linee Guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni.

A margine, quanto all'esperienza sul punto di altri Paesi in argomento, ci si limita a richiamare la disciplina dei codici di comportamento in altri Paesi, quali gli Stati Uniti¹³⁴, la Nuova Zelanda¹³⁵, e la Gran Bretagna¹³⁶.

3.4.5 La tutela del c.d. whistleblower

La Legge Anticorruzione ha inoltre (art. 1, comma 51) ha introdotto l'art. 54 bis al D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, disciplinando la figura del c.d. *whistleblower*; su tale norma è intervenuto poi il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, e il D. Lgs. 30 novembre 2017, n. 179, specificamente dedicato al tema.

¹³⁴ Negli Stati Uniti d'America "prima che negli altri Paesi, si sono diffusi i codici di comportamento, elaborati dal Governo federale e da quelli statali, come pure da singole amministrazioni e da associazioni di amministratori. Nel testo del 1989 sono contemplati principi sviluppati in norme regolamentari che disciplinano l'accettazione di regali da terzi e da altri impiegati, il conflitto di interessi, l'imparzialità, l'uso dei poteri connessi all'ufficio. La codificazione delle regole di etica pubblica si è tuttavia sviluppata in molti altri Stati, anzitutto nelle realtà anglosassoni". Così *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, op.cit.*, pag. 51.

¹³⁵ "Tra i codici di condotta più accurati vi è quello adottato dalla Nuova Zelanda. La vigente versione, entrata in vigore il 30 novembre 2007, sostituisce il precedente Public Service Code of Conduct risalente al 2001, elaborato ai sensi di una previsione contenuta nello State Sector Act del 1988. Nel Codice vigente si trovano affermate le caratteristiche generali del public service ovvero giusto, imparziale, responsabile e affidabile. Si tratta di un'esperienza particolarmente istruttiva, in cui l'adozione del codice di condotta è completata dall'elaborazione di dettagliate linee guida volte a fornire indicazioni utili a garantirne l'attuazione, con l'individuazione di sei compiti principali per le pubbliche amministrazioni al fine di far rispettare in modo efficiente standard e valori contemplati dal codice. In particolare: - le diverse pubbliche amministrazioni devono raggiungere standard di integrità e di condotta aderenti a quelli previsti per gli organismi centrali dal codice generale; - le pubbliche amministrazioni devono promuovere standard di integrità, sensibilizzando il personale verso i codici di condotta e assicurandosi che ne abbia compreso correttamente le disposizioni; - gli standard introdotti dai codici di condotta devono essere integrati nel comportamento dei dipendenti pubblici, attraverso procedimenti per indicare i conflitti di interesse, dichiarare doni e altri benefici ricevuti; - i capi ufficio e gli alti funzionari danno l'esempio nell'applicazione dei comportamenti previsti dal codice; - le conseguenze e le sanzioni per le violazioni dei codici di condotta devono essere, accessibili: il personale deve percepire un senso di responsabilità verso le disposizioni dei codici, oltre che essere incoraggiato a segnalare eventuali violazioni del codice; - azioni immediate ed efficaci devono essere adottate in presenza di violazioni del codice". *Ibidem*, pag. 51.

¹³⁶ "Nell'esperienza britannica i codici di comportamento sono particolarmente attenti al conflitto di interessi dei dipendenti pubblici, preoccupandosi di ciò che il dipendente può fare non solo mentre è in servizio ma anche nel periodo successivo. Ciò al fine di evitare che prospettive future possano pregiudicare la sua imparzialità per il tempo in cui presta servizio. Per questa ragione gli ordinamenti anglosassoni sono segnati dalla previsione di *postemployment restrictions*, che precludono, per un certo periodo, all'ex dipendente pubblico di svolgere attività o di operare nel settore che lo ha visto coinvolto per ragioni d'ufficio". *Ibidem*, pag. 52.

Si tratta di una figura prevista già da altri ordinamenti, da tempo, e che di recente ha trovato sempre più larga diffusione¹³⁷.

L'utilità dello strumento in esame discende dalla difficoltà di prevenire accordi o comunque contesti corruttivi che, per loro natura, tendono a usare ogni mezzo per rimanere non visibili e che invece l'ordinamento, nazionale e sovranazionale, intende portare ad evidenza: *“La corruzione è un reato a difficile emersione poiché si basa su un accordo criminoso tra corruttore e corrotto, entrambi interessati a mantenere segrete le proprie condotte. È per tentare di rompere la cortina di silenzio, che, come già accennato e come si evidenzierà in seguito, le organizzazioni internazionali maggiormente impegnate sul fronte della prevenzione di tale reato (l'OCSE; il Gruppo di Stati contro la corruzione “GRECO” del Consiglio d'Europa) hanno raccomandato all'Italia di prevedere forme di tutela e di incentivazione della segnalazione delle condotte illecite (il cd. whistleblowing). Proprio muovendo dal contesto internazionale è possibile fornire una nozione convenzionale del whistleblowing inteso alla stregua di rivelazione di fatti che possono integrare la fattispecie astratta del reato di corruzione, fatta di propria iniziativa ed in forma non anonima da un soggetto appartenente ad una determinata organizzazione (inside whistleblowing), privata o pubblica, alle competenti autorità esterne a tale organizzazione (external whistleblowing), anche in mancanza di una espressa autorizzazione da parte della prima (unauthorized whistleblowing), trattandosi di fatti collegati all'attività dell'organizzazione di appartenenza”*¹³⁸.

¹³⁷ Per una ampia trattazione in argomento, circa l'esperienza del *whistleblowing* in altri Paesi, si rinvia al ragionamento di Alberto MARCIAS, *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforme e funzioni dell'autorità Nazionale Anticorruzione*, in in “L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria”, a cura di Angela Ida Nicotra, Giappichelli Editore, Torino 2016, pagg. 173-218.

¹³⁸ *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, op.cit, pagg. 72-73. Può evidenziarsi poi come “restando nel contesto internazionale requisiti di protezione del whistleblower sono rintracciabili nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, nella Anti-Bribery Recommendation dell'OCSE del 2009, nella Recommendation on Improving Ethical Conduct in Public Service dell'OCSE del 1998, nelle Convenzioni civile e penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, nella InterAmerican Convention against Corruption e nella African Union Convention on Preventing and Combating Corruption”, ibidem, pag. 73..

Il campo d'azione dello strumento in questione è più ampio dell'ambito penale e può riguardare anche la mancanza di correttezza: *“La parola inglese whistleblower indica quel soggetto che si accorge che nel suo ambiente di lavoro viene commesso un reato o che viene posto in essere un comportamento scorretto e lo segnala all'autorità competente. Il termine individua invece la corrispondente azione di segnalazione. Dal punto di vista letterale, whistleblower deriva dalla frase ‘to blow the whistle’, cioè soffiare il fischiello”*¹³⁹.

Si intende, comunque, un soffiare per così dire a basso tono, ovvero in modo riservato, e ciò sia per garantire l'efficacia della segnalazione che per tutelare il dipendente.

Tale duplice finalità contraddistingue tutta la disciplina del *whistleblower*, introdotta nel 2012 e modificata nel 2014 e nel 2017, e integrate dalle Linee Guida dell'ANAC, adottate con Delibera n. 6 del 28 aprile 2015, “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti” e dal Regolamento, adottato dall'ANAC, adottato con Delibera 30 ottobre 2018, n. 1033, “Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)”, modificata poi con Delibera del 10 aprile 2019, n. 312.

In particolare, con le modifiche del 2017, si *“amplia, in primo luogo, la categoria dei dipendenti pubblici tutelati, includendo esplicitamente, oltre ai dipendenti dello Stato, degli enti pubblici, degli enti locali, anche quelli delle autorità indipendenti e delle società pubbliche controllate e alcune persone che con questa vengano in contatto (in particolare i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione) in quanto potenzialmente a conoscenza di fatti illeciti accaduti negli uffici pubblici”*¹⁴⁰ (art. 54 bis, comma 2).

¹³⁹ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 133.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pag. 143.

Inoltre, destinatari potenziali della segnalazione, sono in primo luogo (in aggiunta rispetto alla formulazione originaria) il RPCT, oltre alla Corte dei Conti, alla magistratura ordinaria e all'ANAC.

La tutela del segnalante è significativa: *“L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità”* (art. 54 bis, comma 3).

Inoltre: *“Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative*

nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere” (art. 54 bis citato, comma 1).

In caso di accertati atti discriminatori o ritorsivi nei confronti del dipendente, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria per i relativi responsabili, determinata ad opera dell'ANAC, e la nullità di tali atti.

La dottrina anche internazionale offre interessanti spunti di riflessione sul tema in esame, discutendo, sul piano generale, il tema della essenziale utilità della ‘opinione dissenziente’ rispetto alle prassi scorrette della organizzazione di cui si fa parte, che, nel caso del *whistleblower*, assume poi i tratti della segnalazione, del ‘fischio’ all’autorità di controllo.

Si fa riferimento a dinamiche antropologiche applicabili a qualunque realtà organizzativa, d’impresa o della società, e che colgono da un lato la base logica dell’utilità dei *whistleblower*, dall’altro, il più riposto senso autenticamente democratico della tutela della ‘voce contraria’, con connotazioni anche di sapore ‘religioso’ (potremmo dire in senso di ‘religione civile’).

Osserva in proposito taluno che *“ci sono importanti benefici, etici e pratici, che derivano a favore degli individui e delle organizzazioni se il dissenso e i dissenzienti sono presi sul serio. Le capacità etiche di coloro che esprimono una voce autonoma e fuori dal coro dovrebbero essere riconosciute come proficue e non come una minaccia. Piuttosto che reprimere il dissenso, le organizzazioni dovrebbero reagire con altrettanto e reciproco atteggiamento etico”*¹⁴¹.

In fondo si attinge, nel suo nucleo essenziale, alla dinamica, dialettica, che consente alle società e a ogni organizzazione di progredire, attraverso anche passaggi critici che necessariamente contemplano una contestazione dell’esistente e la capacità (del singolo ma soprattutto dell’organizzazione) di accogliere la contestazione per rafforzarsi.

¹⁴¹ Così Nasrin SHAHINPOOR e Bernard F. MATT, *The Power of One: Dissent and Organizational Life*, in “Journal of Business Ethics”, Vol. 74, n. 1 (agosto 2007), pagg. 44, Springer Editore, Berlino 2007, tratto da Jstor.

“Ci sono tre importanti benefici etici a vantaggio degli individui quando il dissenso è preso seriamente. Prima di tutto, il dissenso consegna ai leaders dell’organizzazione l’opportunità di restituire dignità al lavoratore attraverso il confronto col dissenziente. La dignità reclama l’umanità di tutti i membri dell’organizzazione”. Inoltre, “rifiutando di chiudere gli occhi e di proseguire nelle cattive prassi, chi esprime un’opinione in dissenso migliora l’organizzazione e esprime un profondo senso dell’integrità”; infine, “chi dissente si ispira a principi morali elevati e sono i dipendenti molto leali” e si ottiene un risultato pratico evidente: chi contesta e dissente, “come i whistleblowers, sfidano e aprono il confronto nell’organizzazione, e ciò dimostra senso critico e capacità di argomentazione. Chi sa dissentire è esattamente colui il quale serve all’organizzazione. Infatti, il valore dell’efficienza nella attività propria di ciascuna organizzazione è precisamente ciò che motiva i leader organizzativi a cercare impiegati con capacità intellettuali e forti motivazioni etiche. Chi ha capacità di dissentire dovrebbe essere riconosciuto e apprezzato; ma, oltre questo, dovrebbe essere protetto e incoraggiato”¹⁴².

Emerge così un interessante (e rivoluzionario, se si considera tanta parte delle vicende umane, della storia e dei nostri tempi) capovolgimento della concezione, diffusa nella realtà del settore pubblico come in quello dei poteri privati, che vede al centro il principio di autorità. Per ragioni etiche, e per ragioni pratiche, giustizia e efficienza spingono a ritenere che ‘tutti devono avere uguale dignità nell’organizzazione’. Un principio morale si è tradotto in regola giuridica. L’autorità risiede nella pari dignità.

Parafasando una famosa e splendida frase di Lucano, lì risiede la legittimità dell’organizzazione, ‘la sede autentica dell’ordinamento’¹⁴³.

¹⁴²*Ibidem*, pag. 45.

¹⁴³ “*Tarpeia sede perusta Gallorum facibus Veiosque habitante Camillo, illic Roma fuit*”, così Marco Anneo LUCANO, *La guerra civile*, Libro V, 27-29, BUR Editore, Milano 2017. Le insegne della Repubblica accompagnano i consoli e i senatori riuniti lontano dalla capitale, in un’umile capanna in Epiro, durante la guerra: eppure lì risiede la legittimità dell’ordine costituito, lì ‘era Roma’.

Qualcuno si spinge fino a affermare che “*verità, giustizia e legittimità sono manipolate per effetto degli intenti ingannatori dei detentori del potere. Corruzione, furto e sfruttamento diventano attività illecite che favoriscono gli interessi di un singolo gruppo. La persona qualificabile ‘profeta’ rappresenta la reazione che si oppone a tali attività cercando di ricordare ai membri della società i valori morali che distinguono il giusto dall’ingiusto. Il lavoro ‘profetico’ contiene somiglianze con l’azione dei whistleblowers che si ribellano a segrete tattiche ingannatorie in quanto immorali. I whistleblower aiutano a svelare una dimensione nascosta di moralità che era stata rimossa*”¹⁴⁴.

A margine può notarsi, come ha efficacemente rilevato qualcuno, che ‘raccontare è essenziale per il diritto’¹⁴⁵: l’esigenza di giustizia si manifesta e si sviluppa attraverso la parola, come nelle richieste di giustizia della comunità di Serra San Quirico del 1600, e come in ogni tempo. Raccontare i fatti, ordinarli, e valutarli alla stregua di valori morali (e giuridici) di convivenza civile sono la radice di ogni attività di sana amministrazione (di ogni interesse pubblico, in una corretta istruttoria) e probabilmente del carattere democratico stesso dell’ordinamento e del suo mantenimento. In questo senso l’art. 21 della Costituzione informa l’intero ordinamento, pietra angolare del medesimo, come ha affermato la Corte Costituzionale. Ciò emerge ancora, nella particolare figura del *whistleblower*, in correlazione ed attuazione dell’art. 97 Cost..

Un aneddoto esprime al massimo grado tutto ciò, creando peraltro un nesso tra diritto e poesia (del resto Tommaso Campanella, in alcuni scritti giovanili di poetica, afferma che le regole di buona legislazione debbono ispirarsi alle regole di elaborazione poetica), ‘raccontato’ dal

¹⁴⁴ Stephanos AVAKLAN and Joanne ROBERTS, *Whistleblowers in Organisations: Prophets at Work?*, in “Journal of Business Ethics”, vol. 110, n. 1 (Settembre 2012), Springer Editore, Berlino 2012, pag 72.

¹⁴⁵ Roberto SAVIANO, *Il racconto del potere criminale come affermazione del diritto*, *Lectio magistralis* in occasione del conferimento della Laurea Honoris Causa in giurisprudenza, Università di Genova, 22 gennaio 2011, www.giornalismoriflessivo.blogspot.com. L’autore dice: “Raccontare è parte necessaria e fondamentale del diritto. Non raccontare è come mettere in discussione il diritto”; “se il problema non lo racconti, e soprattutto non lo racconti in televisione, quel problema non esiste. E’ una sorta di teoria dell’immateriale, ma in realtà fa capire quanto sia fondamentale la necessità di raccontare”.

medesimo scrittore Roberto Saviano. Lo si riporta, perché emblematico e per fare in modo, casomai ulteriormente, che *'hominem pagina nostra sapit'*, come dice il poeta degli Epigrammi.

“La poetessa russa Anna Achmatova vive il periodo della rivoluzione bolscevica, il regime la considera una dissidente, una sorta di scarto della società del passato da modificare. Il suo ex marito che è un grandissimo poeta, viene fucilato, bisognava indebolirla in tutti i modi. Lei era già diventata una poetessa di fama soprattutto in Francia, perciò era impossibile toccarla, senza dare un’immagine repressiva della Russia sovietica. La prima cosa che fanno è cercare di spezzarle la schiena poetica: le arrestano il figlio. Lei è disposta a scambiare la vita del figlio con la sua. Non serve a molto, lui resta in carcere e lei racconta una scena bellissima: ogni mattina migliaia di donne si mettevano in fila davanti alle carceri sovietiche portando dei pacchi, spesso vuoti, soltanto per vedere l’espressione del secondino. Se questo accettava il pacco. Significava la persona marito, figlio, fratello, padre, era viva. Se non lo accettavano era stata fucilata. Quando lei si presenta il secondino la riconosce: “ma lei è Anna Achmatova?” Lei fa cenno di sì, e la persona che le sta dietro: “Ma lei è una poetessa, quindi può raccontare tutto questo” Lì c’è una poetessa, piccola, magra, devastata dai suoi drammi, che diventano all’improvviso la speranza. I versi diventano la speranza: può raccontare, può far esistere, cioè può trasformare”¹⁴⁶.

L’apparentemente semplice innovazione di cui all’art. 54 bis del Testo Unico sul Pubblico Impiego rivela così una matrice di fondo, un’anima tessuta nelle trame essenziali dell’ordinamento.

In tema di protezione del *whistleblower*, può evidenziarsi che la Commissione europea ha di recente messo in luce come *“una solida protezione degli informatori” tutela sia l’integrità dell’amministrazione che il buon funzionamento del mercato: con essa si “può accrescere*

¹⁴⁶ Roberto SAVIANO, *ibidem*. Nella mitologia classica, il parlare in assemblea è espressione di una forza divina, una delle rappresentazioni di Zeus stesso, *'Agoraios'*, che *'parla in piazza'* e può orientare le opinioni attraverso la logica e la persuasione.

l'integrità e la responsabilità in organizzazioni pubbliche e private e contribuire a prevenire e rilevare i casi di corruzione e attività illecite. In particolare, l'omessa segnalazione di casi di corruzione impoverisce sia il gettito che i bilanci, portando un'offerta carente di servizi pubblici, falsa gli investimenti pubblici e frena la crescita economica, creando incertezza per le imprese, rallentando le procedure e imponendo costi aggiuntivi”¹⁴⁷.

Va sottolineato come in materia il Parlamento Europeo abbia approvato lo scorso 16 aprile 2019 la Direttiva sul *whistleblower*, che obbliga pertanto tutti gli Stati dell'Unione a dotarsi di una disciplina del genere (allo stato attuale una disciplina di legge completa in materia è presente in 10 paesi membri, ossia, Italia, Francia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Slovacchia, Svezia e Regno Unito) e inoltre allarga la sfera di azione della protezione, rispetto a quanto previsto attualmente dalla Legge italiana, riguardando la Direttiva anche i consulenti, i volontari, e gli stagisti e incentivando la previsione di procedure di *whistleblowing* nel settore privato.

3.5 L'Autorità Nazionale Anticorruzione

3.5.1 L'ANAC nel quadro normativo internazionale

Si intende ora tracciare brevemente, a conclusione della riflessione sui 'pilastri' del sistema di prevenzione della corruzione italiano, una panoramica sul ruolo e le funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, via via sempre più rilevanti (soprattutto dal 2014 in poi), evidenziandone, successivamente, anche elementi tratti dalla relativa attività regolatoria e provvedimentale.

“Regolare, vigilare, sanzionare, amministrare: è difficile racchiudere in poche parole le funzioni che sono state attribuite all'ANAC nell'arco di quattro anni, non solo nella materia

¹⁴⁷ Commissione Europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo*, Rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea, 23 aprile 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0214>.

*dei contratti pubblici, ma, più in generale, su tutto il settore pubblico inteso in senso lato, allo scopo di contrastare la corruzione*¹⁴⁸.

L'ANAC si è vista attribuire competenze eterogenee e complesse, in ossequio peraltro alle indicazioni provenienti dalle fonti normative internazionali (come la Convenzione di Merida del 2003) e ai modelli organizzativi suggeriti dall'OCSE.

L'assetto dell'ANAC delineato dalla legge, infatti, in primo luogo *“trova una forte legittimazione internazionale nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata a Merida dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003; infatti, l'art. 6 della Convenzione dispone che ciascuno degli Stati aderenti assicuri ‘conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione mediante mezzi quali: a) l'applicazione delle politiche di cui all'art. 5 della Convenzione (Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione) e, se necessario la supervisione e il coordinamento di tale applicazione; b) l'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione’.* Il secondo paragrafo del citato art. 6, inoltre specifica come requisito fondamentale dell'organo o degli organi deputati alla prevenzione della corruzione, l'indipendenza, *chiarendo che essa è ‘necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni influenza’* ¹⁴⁹.

Inoltre tale impostazione è in linea pure con le indicazioni dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE o OECD), che individua diffusamente le caratteristiche che debbono contraddistinguere gli organi di prevenzione della corruzione: alta specializzazione nel settore, indipendenza e autonomia, trasparenza e *accountability*, adeguatezza di risorse e formazione del personale, cooperazione e scambio di informazioni tra autorità anticorruzione, anche internazionale, coinvolgimento della cittadinanza.

¹⁴⁸ ANAC, *Relazione annuale 2017*, presentata il 14 giugno 2018, pag. 4, www.anticorruzione.it ;

¹⁴⁹ ANAC, *Relazione annuale 2017*, presentata il 14 giugno 2018, pag. 4, www.anticorruzione.it ;

Alcuni di tali elementi sono proprie di qualunque organo amministrativo che si ponga l'obiettivo di efficienza della propria azione; altre invece presentano una particolare connotazione legata alla lotta alla corruzione, quali la massima trasparenza del proprio operato e il coinvolgimento della società.

Emerge qui ancora una volta lo stretto nesso tra anticorruzione e metodo democratico: la prima vive del secondo, in forte simbiosi, quasi che il circolo virtuoso della democrazia, fatto soprattutto di trasparenza e correlativa possibilità di partecipazione, sia l'antidoto, unico e fondamentale, alle cattive amministrazioni.

Si richiede alta specializzazione, in primo luogo, poiché *“è ampiamente noto che la specializzazione è essenziale per l'effettiva lotta contro la corruzione. L'approccio da riservare alla corruzione è su più livelli e richiede competenze specifiche, conoscenze e abilità nei campi più vari, includendo il diritto, la finanza, l'economia, la contabilità, l'ingegneria civile, le scienze sociali, e altri. Ci sono pochi fenomeni criminali, ammesso che ci siano, che richiedano un approccio complesso e una combinazione di abilità diverse, quanto quelli necessari per combattere la corruzione. Queste capacità normalmente sono disseminate in varie istituzioni, ma raramente sono concentrate in alcuni organi amministrativi specializzati nell'opporsi alla corruzione”*¹⁵⁰.

Questa prima caratteristica appare importantissima e in grado di aprire la strada ad un efficace lotta alla corruzione, dato che l'unione tra competenze, concentrate a un fine specifico, moltiplica la forza dell'organo di prevenzione della corruzione, e gli conferisce una capacità di azione inedita e rilevante.

Secondariamente, non per importanza, tale organo deve godere di indipendenza ed autonomia: *“L'indipendenza di una istituzione anticorruzione specializzata è considerata un requisito*

¹⁵⁰Cfr. *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of models: second edition*, Edizioni OCSE, 2013, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/specialised-anti-corruption-institutions_9789264187207-en, pag. 26.

fondamentale per l'esercizio proprio ed effettivo delle sue funzioni. Questa idea condivisa è espressa da tutte le maggiori fonti del diritto internazionale. Il livello di indipendenza delle agenzie anticorruzione può essere esaminato basandosi su diversi parametri: fondamento nella legge, autonomia istituzionale, serietà dei criteri di selezione della dirigenza, autonomia finanziaria). Il punto chiave è comunque la capacità di impegnarsi nelle proprie attività e di adempiere le sue funzioni effettivamente e in modo efficace, senza subire influenze indebite o vincoli indebiti, in modo discrezionale e senza preventiva consultazione o approvazione”.

In proposito significativamente si afferma, richiamando il piano costituzionale, che: *“Se pure il contesto politico e istituzionale in cui operano le agenzie anticorruzione è vario, elemento decisivo per la loro indipendenza è che esse possano lavorare in contesti caratterizzati dal principio di legalità e che presentino un assetto costituzionale di respiro universale e stabile. In assenza di tali precondizioni, l'indipendenza delle istituzioni anticorruzione è difficile possa essere garantita”*¹⁵¹.

Concentrandoci poi sugli altri due elementi caratteristici (la trasparenza e il coinvolgimento della cittadinanza, può richiamarsi che: *“Nessuna istituzione dello Stato può essere totalmente autonoma, e una particolare considerazione deve essere data alla necessità di preservare l'accountability delle istituzioni, specialmente di quelle che hanno poteri intrusivi e investigativi. In attuazione di tali doveri e facoltà, gli organi anticorruzione dovrebbero aderire strettamente ai principi di legalità e ai diritti dell'uomo internazionalmente riconosciuti. Quale che sia la forma di specializzazione e di collocazione istituzionale, le autorità anticorruzione abbisognano di essere integrate nel sistema di 'check and balances' essenziale per l'assetto democratico”*¹⁵².

Altrettanto fondamentale, interessante sul piano teorico e ideale (quasi il punto di chiusura e sigillo del circuito di funzionamento della democrazia) e dunque anche pratico per il buon

¹⁵¹*Ibidem*, pag. 27.

¹⁵²*Ibidem*, pag. 30.

funzionamento delle istituzioni, è il riferimento al coinvolgimento della società, in chiave al tempo stesso di controllo della collettività sull'autorità di prevenzione della corruzione (e partecipazione ai processi di controllo posti in essere dalla stessa) e di sostegno al lavoro di essa: *“In aggiunta, il dibattito internazionale mostra consapevolezza che l’accountability è una importante pietra angolare per le agenzie anticorruzione allo scopo di ricevere la fiducia e il supporto della società. L’esperienza di molti Paesi attesta che il supporto della popolazione è cruciale in tempi nei quali l’autorità anticorruzione finisce sotto attacchi motivati politicamente. Inoltre, l’accountability dovrebbe includere una dimensione di rendiconto alla società delle proprie attività. Le agenzie spesso hanno specifici meccanismi di relazionarsi con i media e prestano particolare attenzione a informare regolarmente il pubblico attraverso i media del lavoro che svolgono. In molti casi, le agenzie redigono rapporti annuali e altri rapporti a cadenze determinate”*¹⁵³.

L’autorità, ogni autorità democratica, ha necessità di un rapporto continuo e vitale con la società, e specialmente nei momenti critici della vita politica. L’ultima custode della democrazia non può che essere la società stessa, soprattutto se costituita da persone sempre più consapevoli dei propri diritti e che hanno nel tempo sviluppato ferma coscienza dei valori di uguaglianza e democrazia¹⁵⁴.

3.5.2 Precedenti istituzionali e funzioni dell’ANAC

¹⁵³ *Ibidem*, pag. 30.

¹⁵⁴ Un antico e sempre attuale riferimento a tale concetto, della coscienza salda come ultima istanza di difesa della società libera, è contenuto nella memorabile espressione di Tucidide: *“Felicità è essere liberi, libertà il fermo coraggio”* (*to eudaimon to eleutheron, to eluetheron to eupsukon*”, Tucidide, *La guerra del Peloponneso*, II, 43, Mondadori, Milano, 1971).

Per certi versi, questo ‘richiamarsi al popolo’, secondo procedure regolate, richiama l’istituto del diritto romano della *provocatio ad populum*: nel diritto pubblico romano era la garanzia riconosciuta al cittadino di appellarsi al popolo in caso di condanna particolarmente grave, perché fosse questo a emettere la sentenza definitiva; era considerata *“un vero pilastro della libertas repubblicana”*, e, benché avesse avuto un campo di applicazione sempre più esteso dal II sec. a.c., tale forma processuale *“si fece sempre più rara, a causa della generale crisi delle assemblee comiziali”*, così l’Enciclopedia Treccani, voce ‘Provocatio’, <http://www.treccani.it/enciclopedia/provocatio/>.

Si procede brevemente ora ad un excursus della storia (recente) dell'ANAC e delle istituzioni di prevenzione della corruzione che l'hanno immediatamente preceduta, per tracciare poi una sintesi delle sue funzioni.

Come ricorda la stessa ANAC in una sua Relazione Annuale: *“Non è inutile rammentare che l'Autorità Nazionale Anticorruzione viene da una storia molto travagliata, segnata anche da continui interventi normativi. Nata nel 2009 come Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), ha mutato denominazione tre volte. Dopo esser stata individuata quale Autorità Nazionale Anticorruzione e aver cambiato denominazione (Legge 30 ottobre 2013, n. 125), la Commissione ha assunto anche le funzioni della soppressa Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici (art. 19 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90). Parallelamente, il profilo dell'Autorità, benchè il D.L. 90/2014 faccia riferimento per essa sempre alla normativa istitutiva della CIVIT, alla quale il Consiglio di Stato ha riconosciuto la natura di autorità indipendente (Sez. I, parere n. 1081 del 22 marzo 2010), è mutato decisamente, assumendo una connotazione completamente diversa”*¹⁵⁵.

L'ANAC è organo a struttura collegiale: i cinque componenti *“vanno scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate esperienze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico sia in quello privato. Di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione, di management e misurazione della performance. Quanto al meccanismo di nomina, se ne individua uno particolarmente rafforzato e in parte diverso tra presidente e componenti; il primo, nominato su proposta del ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, di concerto con il ministro della Giustizia e il ministro degli Interni; i secondi su proposta del ministro per la Pubblica*

¹⁵⁵ ANAC, *Relazione annuale 2017*, presentata il 14 giugno 2018, pag. 5, www.anticorruzione.it. Il Consiglio di Stato, nel parere 14 settembre 2016, n. 1920, ha confermato la natura di autorità indipendente dell'ANAC, affermando che la natura di autorità amministrativa indipendente è conferita all'ANAC in virtù della funzione di garanzia da essa assolta e dei delicati interessi sottesi alla disciplina degli appalti pubblici, conformemente alle direttive comunitarie in materia.

Amministrazione e la semplificazione; per tutti è necessaria una delibera del Consiglio dei Ministri e il parere favorevole delle commissioni parlamentari competenti, espresso a maggioranza dei due terzi, prima che la nomina fosse recepita in un decreto del Presidente della Repubblica". Inoltre, "per rafforzare ulteriormente i connotati di indipendenza si stabilisce che i componenti restino in carica sei anni, e quindi oltre la durata massima di una legislatura, senza possibilità di riconferma"¹⁵⁶.

Quanto ai compiti attribuiti all'ANAC, nel complesso, la serie di funzioni assegnate a tale organo possono essere riassunte in due grandi ambiti: le attività di prevenzione della corruzione e quelle (pur correlate alle prime) di vigilanza e regolazione del settore dei contratti pubblici.

Quanto ai compiti di prevenzione della corruzione in senso stretto, indicati dalla Legge Anticorruzione e dal Codice della Trasparenza, essi sono assegnati all'ANAC dalla legge: le norme generali in argomento sono costituite in particolare dall'art. 1, comma 2, lett. f) della Legge 190, a mente della quale: *"L'ANAC esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure anticorruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza amministrativa"* e dal seguente comma 3, per cui *"L'ANAC esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal PNA, dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza"*.

I compiti dell'ANAC in proposito sono disciplinati ulteriormente dagli atti regolativi adottati dalla stessa Autorità, nell'ambito dell'autonomia regolamentare riconosciuta all'ANAC dalla Legge con riferimento all'organizzazione e al funzionamento dell'Autorità e l'ordinamento

¹⁵⁶Così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pagg. 174-5.

giuridico del relativo personale¹⁵⁷: tra gli altri, attraverso: il *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*, adottato il 29 marzo 2017; *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, adottato dall'ANAC il 29 marzo 2017; *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari*, adottato dall'ANAC il 29 marzo 2017; Linee Guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute del D. Lgs. 33/2013 come modificato dal D. Lgs. 97/2016, adottate dall'ANAC con Delibera n. 1310 il 23 novembre 2016¹⁵⁸.

Tutti i poteri in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza sono stati in sostanza attribuiti all'ANAC, fino *“alla introduzione di un potere sanzionatorio in materia di anticorruzione (la possibilità, cioè, di irrogare una sanzione pecuniaria per i casi di omessa adozione dei piani di prevenzione e dei codici di comportamento), all'ampliamento dei possibili canali informativi per poter esercitare la vigilanza (l'ANAC diventa destinataria sia degli esposti provenienti dai whistleblowers sia di notizie e segnalazioni provenienti da avvocati dello Stato”*¹⁵⁹.

In tale ambito, se è pur vero che all'ANAC sono conferiti compiti di vigilanza e solo in limitati casi di sanzione (come nel caso di mancata adozione dei Piani), e dunque essa agisce su un piano di affiancamento e 'persuasivo' della amministrazione, pur tuttavia la sua azione non per questo appare inefficace: *“Sul versante dell'anticorruzione e della trasparenza (e quindi nel quadro della Legge 190 e dei provvedimenti che l'hanno attuata) i poteri dell'ANAC sono relativamente deboli per intensità, ma non per estensione (che è molto ampia), finalizzati*

¹⁵⁷ Art. 52 quater, D.L. n. 50/2017 convertito nella Legge n. 96/2017. L'art. 1, comma 298 della Legge 205/2017 ha attribuito all'ANAC il potere di definire con propri regolamenti l'ordinamento economico del proprio personale.

¹⁵⁸ Così in <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

¹⁵⁹ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pagg. 175-176.

essenzialmente ad assicurare l'approntamento effettivo di un sistema di misure ad ampio spettro: si va dalla predisposizione del PNA alla vigilanza sul rispetto delle regole relative all'adozione dei piani, della trasparenza, dei conflitti di interesse, delle incompatibilità e inconferibilità. La caratteristica unificante di tali poteri è l'assenza del carattere coattivo, in una logica di interlocuzione con le amministrazioni, in cui l'intervento dell'ANAC funge soprattutto da strumento di moral suasion: la stessa attività di regolazione in materia, utilissima a guidare le amministrazioni pubbliche in campi decisamente nuovi, non ha carattere vincolante, ed è perciò detta soft law”¹⁶⁰.

Peraltro, gli adempimenti contenuti nei Piani entrano a far parte dei doveri d'ufficio attraverso il richiamo operato dal Codice di comportamento dei pubblici dipendenti (art. 8), e perciò sotto tale profilo (ai fini disciplinari, sulla performance e di responsabilità erariale) hanno valore ben più intenso.

Nell'ambito dei contratti pubblici, l'ANAC dispone di poteri molto incisivi, di vigilanza, regolazione, consultivi e sanzionatori, regolati dal Codice dei contratti pubblici, dal *Regolamento sull'esercizio dell'attività di Vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, approvato dall'ANAC in data 28 giugno 2017, e dal *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*, adottato dall'ANAC il 4 luglio 2018¹⁶¹.

Si osserva che: *“Sul versante dei contratti pubblici (e quindi nel quadro del Codice dei contratti) ci sono, invece, poteri più penetranti, che si ricollegano, ma con novità importanti, a quelli già propri della vecchia Autorità dei contratti pubblici”*¹⁶².

¹⁶⁰Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pagg. 178-179. Gli stessi autori notano come nella maggior parte dei casi gli interventi dell'ANAC riescono a raggiungere lo scopo, grazie anche al raccordo svolto dal RPCT. Cfr. anche Barbara NERI, *I controlli dell'ANAC in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*, in “Corruzione e pubblica amministrazione”, *op. cit.*, pagg. 801-819.

¹⁶¹ Cfr. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> . Cfr. anche Maria Chiara ROMANO, *Il ruolo e le competenze dell'ANAC sui contratti pubblici*, in “Corruzione e pubblica amministrazione”, *op. cit.*, pagg. 769-799.

¹⁶² Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 179. Cfr. art. 19 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 e DPCM 1 febbraio 2016, contenente il piano di riordino della nuova Autorità Nazionale Anticorruzione. Contestualmente le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance sono passate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Gli artt. 211 e 213 del Codice dei contratti pubblici disegna il complesso delle funzioni dell'ANAC, a seguito delle modifiche intervenute per effetto del D. Lgs. 19 aprile 2017, n. 56 e del D.L. 24 aprile 2017, n. 50: *“alla vigilanza tradizionale che consentiva all'AVCP di richiedere atti e relazioni a tutte le stazioni appaltanti, (che hanno l'obbligo di consegnarli, a pena di rilevanti sanzioni pecuniarie, di effettuare ispezioni anche con l'ausilio della Guardia di Finanza, di esaminare la regolarità degli appalti”*¹⁶³, si aggiungono ad esempio le disposizioni, risultanti dalle ultime modifiche introdotte, che attribuiscono all'ANAC legittimazione ad agire in giudizio contro gli atti di stazioni appaltanti ritenuti illegittimi¹⁶⁴.

Significativi sono i poteri regolatori indicati dal comma 2 dell'art. 213, circa l'emanazione di linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri strumenti di regolazione flessibile, al fine di garantire la promozione dell'efficienza, della qualità delle attività delle stazioni appaltanti. Peraltro tale regolamentazione flessibile deve essere il frutto anche di forme di consultazione, disciplinate in dettaglio dal Regolamento 8 aprile 2015 che si occupa della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Quanto alla attività consultiva, resa in fase precontenziosa rispetto a procedure di appalto, la Legge prevede ora anche una attività consultiva vincolante, per le 'parti che vi abbiano previamente acconsentito', in base al primo comma del nuovo art. 211 Codice dei contratti.

Analoghe al passato sono le funzioni sanzionatorie di cui al comma 13 del citato art. 213, nei confronti dei soggetti inottemperanti alle disposizioni impartite dall'ANAC, nuovi rispetto all'AVCP sono i compiti attribuiti all'Autorità circa *“l'attribuzione della qualificazione di stazione appaltante o l'attribuzione del rating di impresa”*¹⁶⁵.

¹⁶³ *Ibidem*, pag. 179. In generale l'art. 213 comma 1 dispone che: *“La vigilanza e il controllo sui contratti pubblici e l'attività di regolazione degli stessi sono attribuiti, nei limiti di quanto stabilito dal presente Codice, all'ANAC che agisce anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione”*.

¹⁶⁴ Art. 211, commi 1 bis e 1 ter del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

¹⁶⁵ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 180. Cfr. art. 213, commi 4 e 7.

In più, accanto a tutte tali funzioni assegnate all'ANAC quale organo collegiale, vanno considerate le funzioni attribuite, in forza dell'art. 32 del D.L. 90/2014 (integrato dall'art. 1, comma 704, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208), e delle Linee Guida di riferimento, adottate dall'ANAC l'11 aprile 2019, al Presidente come organo monocratico, che, in tale circostanza, ha posizione e poteri autonomi: si tratta, quanto a questo ultimo profilo, di “*un unicum nel panorama delle autorità indipendenti*”¹⁶⁶.

Sotto tale ultimo profilo, l'ordinamento conferisce al Presidente dell'ANAC incisive facoltà di addivenire all'adozione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese, nell'ambito della prevenzione della corruzione: in caso di pendenza di procedimento giudiziario relativo a delitti di corruzione, ovvero in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture, nonché ad un'impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio Sanitario Nazionale, o a un concessionario di lavori pubblici o a un contraente generale, il Presidente dell'ANAC ne informa il procuratore della Repubblica e, in presenza di fatti gravi e accertati, propone al Prefetto competente di rinnovare gli organi sociali o di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto, ovvero dell'accordo contrattuale o della concessione¹⁶⁷.

Qualora invece le indagini giudiziarie facciano emergere fatti corruttivi di minore intensità, il Presidente ANAC può proporre al Prefetto misure di ‘sostegno e monitoraggio’, ovvero

¹⁶⁶ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 176.

¹⁶⁷ Ad esempio, il Presidente dell'ANAC “è stato chiamato a presentare al Presidente del Consiglio dei ministri il piano di riordino dell'Autorità e a formulare proposte al Commissario per l'EXPO di Milano 2015 per la corretta gestione delle procedure di appalto; a una funzione di alta sorveglianza e garanzia della correttezza delle procedure relative a EXPO Milano 2015 con poteri ispettivi e verifica della legittimità degli atti (funzione estesa con DPCM 27 agosto 2015 agli appalti di Roma Capitale per il Giubileo); ancora, a proporre al Prefetto competente –con tutto il peso dell'autorità- misure, orientate alla prevenzione della corruzione, di gestione straordinaria delle imprese, incidenti sugli organi sociali fino alla estromissione temporanea di essi”. Così ANAC, *Relazione annuale 2017*, presentata il 14 giugno 2018, pag. 5. Cfr. pure infra, par. 4.

l'affiancamento forzoso degli organi societari di esperti nominati dal Prefetto stesso¹⁶⁸. Tale istituto “*si è rivelato di grande efficacia nella prassi applicativa, probabilmente ben oltre le previsioni del legislatore che sembra averlo introdotto come strumento di carattere meramente residuale. L’ANAC infatti si è fatta promotrice di una interpretazione estensiva della norma che, per un verso, ne ha consentito l’applicazione anche alle ipotesi in cui sono stati coinvolti nei fatti illeciti meri dirigenti, dall’altro ne ha esteso l’ambito di operatività a fattispecie di minore gravità in senso lato, ma che hanno visto coinvolti gli organi di amministrazione dell’impresa. In una chiave di prevenzione della corruzione, invero, è innegabile che il sostegno e il monitoraggio, oltre a godere di una maggiore flessibilità rispetto alle misure più incisive, prevedendo un semplice affiancamento degli organi sociali, ha il pregio di beneficiare di un ambito di efficacia che trascende il singolo appalto che ha originato il procedimento e di coinvolgere l’impresa nel suo complesso, di cui promuove una revisione virtuosa anche a garanzia degli altri appalti in itinere e di quelli futuri*”¹⁶⁹.

E, di conseguenza, il ruolo che l’ANAC ha assunto si è rivelato sempre più rilevante: “*Il progressivo accumularsi di funzioni in capo all’ANAC ha determinato la nascita di un soggetto in possesso di molteplici funzioni di intervento, in grado di raccordare interessi pubblici potenzialmente confliggenti. Se da un lato l’ANAC è chiamata a svolgere un’azione di vigilanza e prevenzione degli illeciti, dall’altro deve colmare vuoti normativi o di intervento interpretativo. Se si considera, ad esempio, la funzione di regolazione nel settore dei contratti pubblici, il Codice non prende posizione sul delicato tema dell’efficacia vincolante degli atti dell’ANAC, limitandosi a confermare l’impugnabilità delle decisioni e degli atti assunti*

¹⁶⁸ Art. 32, D.L. 90/2014, comma 8 .

¹⁶⁹ Raffaele CANTONE e Barbara COCCAGNA, *La prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose nei contratti pubblici: i commissariamenti per la costituzione di presidi di legalità nelle imprese*, in “L’Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria”, *op. cit.*, pag. 75-76. Ai sensi del comma 10 del citato art. 32, le misure in esame possono essere inoltre adottate di iniziativa del Prefetto, che ne informa il Presidente dell’ANAC, nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un’informazione antimafia interdittiva e sussista l’urgente necessità di assicurare il completamento dell’esecuzione del contratto o la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell’integrità dei bilanci pubblici.

dall'ANAC innanzi ai competenti organi della giustizia amministrativa'. La legge ha in sostanza, lasciato all'Autorità il compito di sviluppo e integrazione del precetto primario nelle parti in che afferiscono a un livello di puntualità e dettaglio non compatibile con la caratterizzazione propria degli atti legislativi”¹⁷⁰.

Il quadro della normativa anticorruzione trova, nell'ANAC, *“il suo riferimento fondamentale: si tratta di regole e meccanismi che operano grazie alle amministrazioni, ma rispetto ai quali l'Autorità svolge un ruolo decisivo per garantire qualità e effettività del sistema. L'ANAC è, insomma, una sorta di perno organizzativo del sistema, che funge da autorità nazionale di riferimento per le politiche anticorruzione sul versante della prevenzione, ma anche da autorità di regolazione e vigilanza sui contratti pubblici”¹⁷¹.*

Due ambiti fondamentali di attività strettamente connesse tra loro, in ragione della comune finalità di rispetto del principio di legalità e buon andamento dell'attività amministrativa.

Emerge qui la natura composita e accentrata dell'organo dedicato alle funzioni di prevenzione della corruzione, indicata e suggerita dalle indicazioni dell'OCSE sopra richiamate, e finalizzata alla massima incisività della sua azione.

“In estrema sintesi, i compiti dell'ANAC corrispondono ai caratteri strutturali del sistema della prevenzione, che si fonda essenzialmente su due architravi: l'anticorruzione (che comprende le regole sui piani di prevenzione, le regole per garantire l'imparzialità dei funzionari e quelle sulla trasparenza) e i contratti pubblici. Le due parti non sono però monadi isolate e autonome, e anzi dialogano tra loro sistematicamente e si muovono in quella che è l'unica mission istituzionale, cioè la prevenzione dei fenomeni corruttivi; l'elemento unificante è dato, quindi, soprattutto dall'unità dell'obiettivo perseguito”¹⁷².

¹⁷⁰ANAC, *Relazione annuale 2017*, presentata il 14 giugno 2018, pag. 6, www.anticorruzione.it.

¹⁷¹ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 177.

¹⁷²*Ibidem*, pag. 178.

Occorre evidenziare come, anche grazie all'operoso impegno dell'ANAC, sia migliorato il giudizio sull'Italia quanto alle attività di prevenzione della corruzione, come risulta dal Secondo Rapporto sull'Italia nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Uncac), che prevede periodiche verifiche dei paesi aderenti, lo scorso 22 maggio 2019.

Da tale rapporto, richiamando peraltro anche i parametri OCSE sopracitati, si nota che: *“È ampiamente positivo il giudizio delle Nazioni Unite sull'aderenza dell'ordinamento nazionale a quanto stabilito dalla Convenzione di Merida contro la corruzione del 2003. Nell'ambito del secondo Rapporto di valutazione, previsto periodicamente per gli Stati contraenti, l'Italia è infatti risultata soddisfare tutti gli adempimenti stabiliti nel capitolo II dell'intesa (prevenzione e recupero dei beni). Oltre a dare atto dei progressi compiuti a partire dal 2012 nella lotta alla corruzione, il report si concentra sull'efficacia dell'azione svolta dall'Anac, affermando che la legislazione italiana “prevede l'applicazione di tutte le disposizioni della Convenzione relative alla prevenzione”. Il Rapporto, presentato il 22 maggio 2019 al ministero degli Affari esteri, elogia il lavoro dell'Autorità sotto più aspetti, soprattutto per le buone prassi introdotte. Nello specifico, viene manifestato particolare apprezzamento per lo sviluppo di un modello di controllo sugli appalti pubblici economicamente rilevanti, così da impedire l'infiltrazione mafiosa e quella criminale. Il riferimento è agli “High Level Principles per l'integrità, la trasparenza e i controlli efficaci di grandi eventi e delle relative infrastrutture”, che già l'Ocse aveva definito una best practice internazionale. Più in generale, per quanto concerne i profili di competenza dell'Autorità, il Rapporto riconosce vari pregi al “modello italiano” della prevenzione: la centralità del Piano nazionale anticorruzione redatto dall'Anac e lo sforzo per coinvolgere nell'elaborazione dei propri atti normativi tutti gli enti della pubblica amministrazione e gli stakeholder; la creazione di una piattaforma online dedicata alle segnalazioni di whistleblowing e l'istituzione di un ufficio specifico per la loro trattazione; la*

collaborazione con la società civile e l'impegno nella promozione di appositi programmi educativi all'interno delle scuole"¹⁷³.

La Legge Anticorruzione, e il ruolo dell'ANAC in particolare, sono considerati un notevole passo avanti compiuto dall'Italia anche dalle Nazioni Unite, come risulta dal rapporto sui miglioramenti dei singoli ordinamenti (Implementation Review Group, decima sessione, Vienna 27-29 maggio 2019): *“L'Italia ha un sistema giuridico, costituzionale, primario e regolamentare che segue le previsioni della Convenzione. In aggiunta alla Legge Anticorruzione l'Italia ha una legislazione e altre misure che promuovono la partecipazione dei cittadini, il governo degli affari pubblici e la proprietà pubblica, l'integrità, la trasparenza e l'accountability. L'Italia ha compiuto un certo numero di passi avanti per promuovere un atteggiamento generale di trasparenza nelle attività di governo e nell'uso di dati a accesso libero, in particolare nel campo dei contratti pubblici. L'ANAC è un organo collegiale indipendente i cui cinque componenti sono nominati per un periodo prefissato e non rinnovabile. Esso ha responsabilità significative in materia di trasparenza, dell'integrità, piani anticorruzione, e sviluppo dei codici integrativi di condotta per le singole agenzie/amministrazioni facenti parte del settore pubblico; ANAC è responsabile della vigilanza sui contratti pubblici e dispone di poteri di vigilanza e sanzionatori, per esercitare tali compiti, in una posizione apolitica. L'ANAC risulta aver messo a fuoco molto bene l'obiettivo della correttezza nei contratti pubblici*"¹⁷⁴.

¹⁷³ Così il relativo comunicato dell'ANAC del 22 maggio 2019, <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/news?id=e000c17e0a7780422ade052786593134>. Il Presidente dell'ANAC ha commentato tale rapporto affermando che: *“Il lusinghiero giudizio dell'Onu sull'attività dell'Anac è per noi motivo di particolare orgoglio”* afferma il presidente dell'Autorità Raffaele Cantone. *“Il Rapporto non solo riconosce il lavoro svolto nel corso di questi anni, ma dimostra quanto sia importante un'azione di sistema per contrastare la corruzione, nella quale la repressione non può essere disgiunta dalla prevenzione. Una valutazione tanto favorevole, fra l'altro - conclude Cantone - produce ricadute positive in termini di immagine e reputazione internazionale di cui può beneficiare tutto il Paese”*.

¹⁷⁴ Conferenza degli Stati Parti della Convenzione ONU contro la corruzione, Implementation Review Group, *Review of the Implementation of the United Nations Convention against Corruption, Italy, Item 2 of the provisional agenda*, CAC/COSP/IRG/2019/1, Vienna, 27-29 maggio 2019, <https://www.unodc.org/unodc/corruption/IRG/session10.html>, pagg. 2-3.

Dall'attività, ampia e estremamente significativa, svolta dall'ANAC negli ultimi anni, emerge infatti la capacità di intervento di tale organo e di indirizzo, quale un organo amministrativo, che emana provvedimenti talora di natura regolatoria e talora istruttorie analoghe alle quelle giurisdizionale. Emanata atti amministrativi, adotta regolamenti, fornisce pareri, dialoga con il Parlamento, con tutte le autorità amministrative e con il Consiglio di Stato.

Un organo inedito, in linea con le disposizioni OCSE, e in grado di incidere, con tutte le difficoltà del caso, sui comportamenti e sulla cultura dell'amministrazione e di fornire, dunque, attraverso la considerazione della sua attività, spunti interessanti di riflessione.

Si può sottolineare, dunque, come *“l'istituzione di un soggetto specializzato nella prevenzione della corruzione, con la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione, è stata una vicenda importante nella prospettiva di contenimento e riduzione del malaffare presente nel nostro Paese. Si è trattato di una novità per l'Italia, dove le esperienze assimilabili erano state molto deboli, quasi evanescenti: una novità salutata con interesse da molti, con malcelato scetticismo (o aperta ostilità) da altri, con speranza da tanti”*¹⁷⁵.

Anche in considerazione di tali primi risultati incoraggianti, pare opportuno, in ragione delle scelte di metodo indicate in premessa e relative all'indagine su casi pratici, passare in rassegna la prassi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, esaminandone alcuni provvedimenti recenti. In primo luogo quelli attinenti 'all'architrate' rappresentata dalle attività di prevenzione della corruzione in senso stretto, e in secondo luogo quelli riferiti al secondo campo di attività, ovvero la vigilanza e la regolazione sui contratti pubblici. In terzo luogo, si accenna ad altre attività, relative allo scambio di informazioni e alle iniziative per la diffusione della cultura della legalità.

¹⁷⁵ Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, *op. cit.*, pag. 166.

4- L'ATTIVITÀ REGOLATORIA E PROVVEDIMENTALE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE: ESEMPI DALLA PRASSI

4.1 Le attività di prevenzione della corruzione in senso stretto

“L'attività di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni e sugli altri soggetti tenuti al rispetto delle norme in materia di prevenzione della corruzione è attivata d'ufficio o su segnalazione. La vigilanza si esplica su un duplice fronte: da un lato, la verifica della adozione degli strumenti di prevenzione indicati, dall'altro, la vigilanza sull'adozione in concreto delle azioni previste in questi atti di natura programmatica”¹⁷⁶.

Può rilevarsi come nell'anno 2018 si è riscontrato un aumento del numero dei procedimenti conclusi con atti di raccomandazione, rispetto al numero di procedimenti che hanno dato luogo a diffide, provvedimenti d'ordine e sanzioni. In genere perciò le amministrazioni si adeguano alle indicazioni dell'ANAC, senza la necessità di avviare procedure ulteriori. Si nota inoltre come *“la vigilanza su segnalazione sia quella che ha maggiormente impegnato l'Autorità avendo riguardato, nel corso del 2018, 284 procedimenti di cui, alla data del 31 dicembre 2018, ne risultano definiti 188, mentre per 96 è ancora in corso l'attività istruttoria. I procedimenti hanno riguardato in gran parte i Comuni; il resto delle segnalazioni ha avuto ad oggetto, per lo più, regioni, aziende sanitarie locali e/o aziende ospedaliere, società partecipate”¹⁷⁷.*

Si esaminano di seguito alcuni casi, tratti dalla per così dire 'giurisprudenza' dell'ANAC recente, e rispettivamente riferiti alle funzioni di vigilanza sulle attività di prevenzione della

¹⁷⁶Relazione annuale 2018 dell'ANAC al Parlamento, 6 giugno 2019, *op.cit.*, pag. 75. Nel corso del 2018, l'ANAC in particolare ha provveduto alla verifica dei seguenti aspetti: correttezza del processo di formazione del PTPC; connessione tra analisi conoscitive e individuazione delle misure di prevenzione; rilevanza delle misure di prevenzione nel contesto amministrativo; modo di articolazione delle misure e responsabilità degli uffici; predisposizione di adeguate forme di monitoraggio sull'effettiva attuazione delle misure.

¹⁷⁷*Ibidem*, pag. 78. Quanto alla distribuzione geografica delle segnalazioni, si rileva come il maggior numero provenga dalla Sicilia, e poi a seguire da Lazio, Campania, Calabria, Lombardia, Puglia, Toscana, Emilia-Romagna, Sardegna, Veneto, Piemonte, Abruzzo, Basilicata, FVG, Umbria, Marche, Liguria, Molise, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Province autonome di Trento e Bolzano.

corruzione relative all'adozione dei piani anticorruzione, ai doveri di trasparenza, alle cause di incompatibilità/inconferibilità e, poi, ai compiti del Presidente relativamente alle misure di gestione e monitoraggio delle imprese.

4.1.1 Casi oggetto di delibere relative alle funzioni di vigilanza sulle attività di prevenzione della corruzione rispetto all'adozione dei piani anticorruzione

Un primo caso emblematico (a abbastanza eclatante) di applicazione delle norme di prevenzione della corruzione è costituito dalla reazione dell'ANAC a fronte ipotesi di inadempimento rispetto all'approvazione o all'aggiornamento dei piani anticorruzione. Si prende in considerazione, a titolo esemplificativo sia del contenuto che della particolare struttura delle decisioni dell'ANAC, la delibera n. 49 del 30 gennaio 2019, approvata nei confronti del Comune di Campobello di Licata (AG), per omessa adozione del PTPC relativo al triennio 2018-2020¹⁷⁸.

Il procedimento in tale caso, avviato d'ufficio (dopo che l'ufficio istruttore dell'ANAC aveva riscontrato la mancata pubblicazione, nell'apposita sezione 'Amministrazione trasparente, dell'aggiornamento al PTPC) nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione e dei componenti della Giunta comunale, ha accertato che tale amministrazione non procedeva all'aggiornamento del Piano dal 2014 e conseguentemente la negligenza evidente e reiterata nella mancata adozione dell'aggiornamento. Interessante notare come l'ANAC, in un struttura dell'atto a metà strada tra il provvedimento amministrativo e quello giurisdizionale, si occupa di accertare e graduare anche l'elemento psicologico sotteso al predetto inadempimento, che si rinviene nella colpa, *“potendosi escludere che il comportamento omissivo, seppur caratterizzato da inosservanza dei doveri di diligenza, fosse il fine ultimo della azione”*; considerata la responsabilità di pari misura in capo ai soggetti interessati dal procedimento, pertanto si è deliberata la sanzione pecuniaria di euro mille in capo a ciascuno, e, trattandosi di

¹⁷⁸V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

provvedimento sanzionatorio, la relativa ed eventuale impugnazione è di competenza del giudice ordinario (cfr. art. 19, comma 5 bis, del D.L. 90/2014).

In un altro caso, relativo al Comune di Sora (FR), oggetto della Delibera n. 1175 del 19 dicembre 2018¹⁷⁹, resa nell'ambito dell'esercizio dei poteri di vigilanza di cui al già citato art. 1, comma 3, della Legge 190/2012, l'ANAC riscontrava l'omessa pubblicazione di contenuti obbligatori sul sito del Comune, come prescritto dal Codice della Trasparenza, e per conseguenza ne ha ordinato la relativa pubblicazione al Comune entro un termine; ove tale ordine non sia eseguito, l'ANAC procede a adottare un atto di constatazione della violazione, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del Regolamento ANAC sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione (n. 329/2017), e a trasmetterlo ai vertici politici, all'OIV e se del caso alla Corte dei Conti. Di per sé questo secondo tipo di atto appare meno intenso, ma è potenzialmente foriero di gravi conseguenze per i responsabili della violazione, e perciò risulta avere un'efficacia di deterrenza molto forte, in grado di condurre all'adempimento degli obblighi di legge.

Con la Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, invece, l'ANAC rende il proprio ampio parere sulla corretta interpretazione dei compiti del RPCT rispetto a più richieste, riunite, rispettivamente di Regione Lombardia, Comune di San Giorgio a Cremano e Azienda Ospedaliera di Potenza, con una sorta, così, di 'riunione di procedimenti connessi' dal lato oggettivo.

La struttura dell'atto appare simile a quella degli atti giurisdizionali, distinta 'in fatto' e 'in diritto': perciò un parere, ma dal sapore di sentenza. La richiesta verte soprattutto sul tema dell'estensione dei poteri del RPCT, rispetto alla eventuale sussistenza in capo al medesimo del dovere di accertare la fondatezza delle segnalazioni a lui pervenute circa eventuali violazioni relative agli obblighi anticorruzione in senso ampio (non perciò con riferimento agli obblighi di cui al D.P.R. 39/2019 o a segnalazioni secondo lo schema del *whistleblower*). L'ANAC

¹⁷⁹V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

stabilisce che non spetta al RPCT accertare la responsabilità (e dunque la fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, ma deve fare riferimento agli organi preposti all'interno dell'amministrazione, soprattutto agli organi di indirizzo politico e all'OIV e all'ANAC, nonché, se del caso, alla Procura Regionale della Corte dei Conti o alla Procura della Repubblica. Il RPCT è comunque tenuto, si dice, a “*svolgere una deliberazione sul fumus di quanto rappresentato e verificare se nel PTPC vi siano o meno misure volte a prevenire il tipo di fenomeno segnalato*”, casomai anche attraverso l'audizione di dipendenti (da verbalizzare) e l'acquisizione di atti e documenti utili, non al fine di accertare responsabilità o la fondatezza dei fatti ma di valutare, secondo canoni di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza, l'opportunità delle segnalazioni successive. Il confine tra accertamento e mera valutazione del *fumus* considerato appare peraltro quanto mai sottile, tanto che l'ANAC ricorre a principi generali per colmare i dubbi interpretativi.

Infine, in un interessante caso oggetto della delibera n. 555 del 13 giugno 2018¹⁸⁰, l'ANAC rileva che il Comune di Castellanza (VA), dietro comunicazione del RPCT, non ha applicato la rotazione degli incarichi. L'ANAC nella lunga argomentazione istruttoria, evidenzia come molte amministrazioni adducono, a giustificazione dei propri inadeguati comportamenti, le piccole dimensioni del Comune. Esistono sì, poi, vincoli soggettivi (i diritti individuali dei dipendenti, come quelli sindacali, o i congedi parentali), e oggettivi (l'infungibilità eventuale delle funzioni), ma, dice l'ANAC, ciò non può comportare l'inaffidabilità dei soggetti preposti ai settori e precludere la rotazione. Occorre anzi “evitare il consolidarsi di posizioni di privilegio” adottando casomai misure alternative, quali meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, per le istruttorie più delicate nelle aree a rischio, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti

¹⁸⁰V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

per la decisione finale dell'istruttoria; inoltre raccomanda di utilizzare il criterio della c.d. segregazione delle funzioni, che consiste nell'affidamento delle varie fasi di procedimento appartenente ad un'area a rischio a più persone, avendo cura di assegnare la responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso dal Dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Si introduce cioè una sorta di allargamento dei soggetti coinvolti nell'istruttoria, applicando in concreto, ben vedere, il principio democratico: il procedimento amministrativo, da esser concentrato in capo a un soggetto, diventa a competenza più larga, con un momento di collegialità nell'istruttoria.

Si tratta di suggerimenti che cambiano radicalmente il volto e la concezione del procedimento amministrativo, lo rendono più trasparente e serio nella misura in cui più soggetti, controllandosi a vicenda, sono meglio di uno solo, come per i consoli della Roma antica. Una molteplicità di sguardi diacronica, nel caso avvenga la rotazione, sincronica in subordine.

I molti sono meglio di uno, rimandando alla definizione bartoliana¹⁸¹, e il procedimento amministrativo, in chiave di prevenzione della corruzione, assume un tratto squisitamente 'democratico', qualificato così dal metodo seguito.

4.1.2 Casi oggetto di delibere relative alle funzioni di vigilanza sulle attività di prevenzione della corruzione rispetto alle cause di incompatibilità/inconferibilità

Un ulteriore caso riguarda l'Università, ed in particolare l'argomento della possibile sussistenza di cause di incompatibilità relativamente agli incarichi di docente universitario e Presidente dell'Azienda di trasporti pubblici della città di Parma (Delibera n. 841 del 27 luglio 2017)¹⁸².

In tale fattispecie, riferita ancora all'esercizio delle ampie facoltà di cui al terzo comma dell'art. 1 della L. 190/2012, l'ANAC procedeva non d'ufficio ma dietro segnalazione relativa alla

¹⁸¹ BARTOLO, *De regimine civitatis, op. cit.*, lì dove si dice che è meglio il governo dei molti, 'per plures'.

¹⁸²V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

possibile incompatibilità in questione. Perciò l'Autorità stessa chiedeva informazioni al diretto interessato, al RPCT dell'Università, al Rettore della medesima, e al RPCT del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Si denota quindi un'ampiezza di istruttoria notevole, nella raccolta delle informazioni e nel successivo esame del problema, e rilevanza delle conclusioni, non per gli effetti diretti in se della decisione ma per quelli indiretti, dato che ad essa seguono eventualmente istruttorie di altre autorità. In tale caso si è svolta peraltro una accurata istruttoria da parte dell'Università, che ha coinvolto l'Avvocatura dello Stato e l'ANAC, nella diffusa argomentazione della delibera, espone come se pur non si ravvisano incompatibilità rispetto alle regole di cui al D.P.R. 39/2013, tuttavia, emergono possibili incompatibilità ai sensi della Legge 240/2010 e del D.P.R. 382/1980: a quel punto, dato che la competenza in materia spetta all'Università di appartenenza, con l'eventuale concorso del MIUR, ritiene opportuno "esprimersi in via incidentale e in spirito di leale cooperazione". Si pronuncia cioè su materia di per sé non propria, ma in nome del superiore interesse alla legalità e indica la possibile sussistenza di una causa di incompatibilità, deliberando di segnalarlo a Università di Parma e MIUR e alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

Emerge con nettezza la particolarità del procedimento, che accentra in sé una sorta di controllo generale di correttezza della condotta esaminata alla stregua degli obblighi di prevenzione della corruzione in senso ampio, e la potenziale portata dirompente che può derivare da una autorevole e argomentata segnalazione dell'ANAC, soprattutto per il raccordo con altre autorità, segnatamente quella giudiziaria.

In un ulteriore caso, riguardante una ipotesi di incompatibilità, si discute della sovrapposizione di incarico di Segretario generale di un Comune e di amministratore delegato di una società a responsabilità limitata regolata e controllata dallo stesso Comune (Delibera n. 232 del 1 marzo 2017, Comune di Montepulciano).

Qui parimenti il procedimento si avvia a seguito di una segnalazione, e nell'ambito dei poteri di cui al citato comma 3 dell'art. 1 della Legge Anticorruzione, ma proveniente dallo stesso Sindaco del Comune di Montepulciano, rispetto a un incarico che viene conferito nelle more dell'istruttoria dell'ANAC.

L'ANAC nella delibera effettua una accurata analisi circa la natura giuridica della società, con una struttura deliberativa distinta in 'fatto' e diritto', analogamente agli atti giurisdizionali; illustra i precedenti 'propri', ovvero le delibere rese in casi analoghi e delibera la sussistenza di incompatibilità tra i due incarichi, a norma dell'art. 9 comma 1 del D. Lgs. 39/2013, per cui non si può rivestire contemporaneamente cariche di vertice di ente pubblico controllante e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione o dall'ente che conferisce l'incarico. Pertanto si dispone che l'interessato opti per uno dei due incarichi entro un dato termine, con, in caso contrario, la decadenza da amministratore delegato della S.R.L. e la risoluzione del relativo contratto, ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. 39/2013; inoltre si invita il RPC della S.R.L. a procedere alla verifica dell'esistenza delle dichiarazioni (prodromiche al conferimento di incarichi) di cui all'art. 20 del citato D.P.R. ovvero all'accertamento delle mendacità delle stesse ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste dal medesimo articolo.

Anche in tale caso emerge il ruolo dell'ANAC come snodo tra amministrazione e altre autorità di controllo, in grado di avviare l'attivazione dei meccanismi di vigilanza e casomai sanzionatori, facendo da tramite efficace e decisivo, data la ampiezza dei poteri di vigilanza e la facilità di avvio dei procedimenti che poi assumono, se del caso, la via di procedimenti di competenza di altre autorità e dalla efficacia significativa (sia come sanzioni, sia, dunque, ante factum, come effetto deterrente).

Un altro caso, stavolta relativo a ipotesi di inconfiribilità, di cui alla delibera n. 450 dell'8 maggio 2018, resa su segnalazione di una Prefettura, riguarda l'incarico di Presidente del CDA di un'IPAB rispetto a cariche politiche. Anche in tal caso l'ANAC rende conto della istruttoria

in fatto e in diritto e conclude per la certa inconfiribilità dell'incarico di Presidente del CDA dell'IPAB e conseguente nullità dell'atto di conferimento dell'incarico, ai sensi dell'art. 17 del D.P.R. 39/2013.

4.1.3 Casi oggetto di provvedimenti del Presidente dell'ANAC relativamente alle misure di gestione e monitoraggio delle imprese

Ipotesi di notevole interesse emergono dagli atti di esercizio dei poteri di cui all'art. 32 del D.L. 90/2014 e delle Linee Guida 11 aprile 2019, che ne regolano il relativo procedimento. L'iter applicativo di tali misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio *“presenta con indubbie peculiarità sotto il profilo procedurale e richiede l'attivazione di un procedimento di tipo complesso e a formazione progressiva, in cui la fase introduttiva/di impulso e la fase conclusiva/ decisoria afferiscono ad attività di competenza di due diversi soggetti pubblici. LA fase dell'iniziativa e della proposta è, infatti, rimessa alla valutazione autonoma ed esclusiva del Presidente dell'ANAC, mentre la successiva fase decisoria è demandata al Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante (art. 32, comma 1, D.L. 90/2014)”*¹⁸³

Si tratta dunque di un procedimento inedito, estremamente interessante, da cui si rileva ancora il carattere di centralità dell'ANAC e il concorrere di più autorità, stavolta nel medesimo procedimento, con valutazioni autonome ma collegate e con possibilità di interlocuzioni tra Prefetto e ANAC (v. art. 9 delle Linee guida), al fine del comune obiettivo di prevenzione della corruzione.

Nel primo dei tre casi che si affrontano qui, oggetto della proposta del Presidente dell'ANAC del 29 novembre 2018, fasc. n. 4492/2018¹⁸⁴, il procedimento si avvia da una comunicazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sondrio, che trasmette all'ANAC una ordinanza di misure cautelari personali emessa in relazione a quindici procedure di gara di una

¹⁸³ Così le Linee guida adottate nell'ultima versione l'11 aprile 2019, <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

¹⁸⁴ V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

stazione appaltante, la Società SECAM S.P.A., partecipata del Comuni della Provincia di Sondrio, nell'ambito di una vasta vicenda criminale.

In tale contesto l'ANAC si pone il problema delle misure da adottare nei confronti di una Ditta coinvolta in una delle procedure di appalto, rispetto alla quale la Procura procede per turbativa d'asta ex art. 353 c.p. e, a seguito di un'ampia argomentazione in cui dà conto anche delle osservazioni contenute negli 'scritti difensivi' prodotti dalla Ditta stessa, la Go truck S.R.L. di Afragola (NA), propone al Prefetto di Sondrio, ex art. 32, comma 1, lett.b) del D.L. 90/2014 l'applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione nei confronti di tale Società, limitatamente all'affidamento del contratto, già stipulato, e oggetto di indagine nel corso del procedimento penale.

Non si è ancora in presenza di un accertamento definitivo da parte del giudice penale, tuttavia si ravvisano già in questa fase elementi concreti che (sia pure in termini di qualificata probabilità) fanno ritenere sussistente una condotta penalmente illecita e che inducono pertanto a limitare così incisivamente la libertà di iniziativa economica privata, garantita dall'art. 41 della Costituzione, in nome del superiore interesse della correttezza del mercato e della legittimità dell'azione amministrativa.

Il piano su cui si muove l'ANAC, benchè si basi nella sua azione su elementi derivanti dal procedimento penale, è pur sempre quello amministrativo. Data la *“gravità dei fatti così come accertati nell'O.C.C. e motivati nel presente atto di proposta”*, si propende per la misura più intensa, ovvero il commissariamento dell'impresa con riferimento all'esecuzione del contratto. In un secondo caso, oggetto della proposta del 9 luglio 2018, fasc. n. 13350/2018¹⁸⁵, si discute di un appalto inerente i lavori di costruzione di 106 alloggi di edilizia residenziale pubblica nel quartiere San Girolamo nella città di Bari, con gara indetta dall'ente ARCA Puglia Centrale, e vinta dalla Ditta Cementarius S.R.L. di Roma.

¹⁸⁵<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

La proposta si premura di rammentare i parametri di giudizio, sulla scorta dei quali valutare la fattispecie concreta, ovvero la procedura di appalto in esame, oggetto di indagine da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari e di una ordinanza di misure cautelari emessa dal GIP dello stesso Tribunale.

“La ratio della norma”, si dice, “è quello di salvaguardare i tempi di esecuzione di commesse pubbliche, mediante la previsione di misure straordinarie volte a garantire, da un lato, che le indagini della magistratura sui fatti illeciti connessi alla gestione del contratto non ne ritardino l’esecuzione e, dall’altro, che dall’attuazione di quest’ultimo non consegua un profitto per l’operatore economico coinvolto, almeno fino all’accertamento definitivo delle responsabilità in sede penale. A tal fine la norma opera un bilanciamento tra l’interesse alla sollecita realizzazione delle opere pubbliche, alla continuità dei servizi indifferibili, con l’esigenza di arginare le disfunzioni patologiche insorte nell’esecuzione del contratto”. Nel caso di specie “dalle risultanze investigative emergono sistematiche condotte criminose finalizzate alla corruzione, all’asservimento e al mercimonio della funzione pubblica” e “un sistema di interferenza illecita nell’esecuzione della commessa pubblica quale risultato di un’intensa e articolata rete di accordi illeciti instaurati nel corso del tempo tra un rappresentante della stazione appaltante e l’amministratore di fatto della Ditta”.

Fatti gravissimi pertanto, già risultanti dalle carte processuali, i quali, se pur non hanno portato ancora (dati i tempi del procedimento penale) a accertamenti definitivi, ben possono fondare il commissariamento dell’impresa, che il Presidente ANAC propone al Prefetto di Bari.

In terzo caso, di cui alla proposta del 1 agosto 2017, fasc. 1805/2017¹⁸⁶, legato alla indagine della Procura di Roma sugli appalti Consip, vengono prese in considerazione le evidenze investigative che sono contenute nell’ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa dal

¹⁸⁶<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

GIP presso il Tribunale di Roma nei confronti dell'imprenditore Romeo di Napoli, per fatti corruttivi relativi alla procedura di gara *Facility Management* FM4.

In tale ipotesi non si arriva al commissariamento, ma, dopo ampia illustrazione del caso, in considerazione tra l'altro della "condotta disinvolta e improntata soprattutto ad una generale e volontaria propensione (dell'imprenditore) ad alterare il corretto gioco della concorrenza ed ad infrangere la regola basilare della parità di trattamento delle imprese nell'ambito delle gare pubbliche bandite da Consip", si propone la misura del sostegno e monitoraggio, che il Prefetto di Roma ha accolto con atto del 4 ottobre 2017, n. 341292. Tale misura è impugnabile innanzi al Giudice Amministrativo.

I principi del corretto funzionamento del mercato e di buon andamento dell'attività amministrativa vanno di pari passo e trovano particolare evidenza nell'applicazione delle misure proprie del sistema anticorruzione.

4.2 Le attività inerenti alla vigilanza e alla regolazione sui contratti pubblici

In tale ambito può in generale sottolinearsi come, ad esempio, nel corso del 2018 siano state esaminate 208 procedure di gara e che *"l'attività di vigilanza collaborativa espletata dall'Autorità ha riguardato sia ambiti particolarmente critici, come quello afferente alla gestione dei rifiuti e alla gestione del flusso migratorio, sia interventi complessi, che hanno richiesto l'utilizzo da parte delle stazioni appaltanti delle nuove procedure di affidamento indicate dal Codice dei contratti pubblici. In tutti i casi, l'intervento dell'Autorità è stato rivolto a sostenere le amministrazioni nella definizione della strategia di gara, nel rispetto del quadro normativo vigente e nel miglio perseguimento dei principi di massima efficienza, efficacia e celerità dell'azione amministrativa"*¹⁸⁷.

L'esistenza in seno all'ANAC, conformemente alle indicazioni delle norme sovranazionali, di esperti di alta specializzazione, offre la possibilità alle amministrazioni di ricevere pareri

¹⁸⁷ Così ANAC, *Relazione al Parlamento 2018, op. cit.*, pag. 158.

qualificati, peraltro assicurando così una tendenziale omogeneità di impostazione a livello nazionale.

L'ANAC come 'Cassazione' consultiva dell'Anticorruzione, potremmo dire, lì dove i 'giudici' sul territorio sono le amministrazioni.

Si citano di seguito alcuni casi interessanti, affrontati dall'ANAC nell'ambito della sua funzione di vigilanza sui contratti pubblici.

In un primo caso, oggetto della Delibera n. 427 del 15 maggio 2019¹⁸⁸, dietro segnalazione stavolta di una Ditta, la Società Dussmann Service di Bergamo inoltrata nel 2017, l'ANAC si è pronunciata sulla regolarità di una gara d'appalto a mezzo procedura aperta, per l'affidamento del servizio di ristorazione per i fabbisogni delle Aziende sanitarie del Veneto, bandita da un ente strumentale della Regione. In riferimento a tale fattispecie l'istruttoria si rivela facile poiché, nelle more è intervenuto il Consiglio di Stato che ha riconosciuto l'illegittimità della gara, con sentenze rese nel 2019 e perciò l'ANAC in tal caso si limita a trasmettere la delibera alla Procura della Corte dei Conti e alla Procura della Repubblica, e chiedendo alla stazione appaltante di far conoscere le conseguenti deliberazioni assunte.

In una seconda ipotesi, oggetto della Delibera n. 272 del 3 aprile 2019¹⁸⁹, si verte in materia di gestione immobiliare da parte di un Comune. A seguito di un esposto pervenuto all'ANAC, viene in rilievo la gestione di numerosi fondi rustici, rispetto ai quali il comune di Spinazzola (BT) aveva rinnovato per 15 anni i relativi contratti di locazione con i conduttori precedenti.

Controdeducendo alle osservazioni del Comune, rese nel procedimento, l'ANAC evidenzia come anche nel caso di affitto di fondo rustico la pubblica amministrazione deve rispettare i principi generali di pubblicità, trasparenza, tutela della concorrenza e parità di trattamento, statuiti dall'art. 4 del Codice dei contratti per tutti i contratti attivi esclusi dall'ambito di applicazione integrale del Codice stesso, e per l'effetto ha deliberato 'un profilo di anomalia'

¹⁸⁸ V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

¹⁸⁹ V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

per l'assenza di una procedura di selezione tra i potenziali contraenti, che avrebbe garantito il rispetto dei detti principi.

Anche in tal modo l'ANAC si dimostra in grado di orientare le scelte delle amministrazioni, benchè non abbia sul punto poteri cogenti: è ben ipotizzabile infatti che dalla comunicazione della delibera in poi sia facilmente ravvisabile, nella prospettazione dell'eventuale danno erariale, l'elemento del dolo, e perciò anche l'attività consultiva dell'Autorità funge da deterrente efficace a eventuali scelte non conformi alla legge.

Un terzo caso, affrontato dalla Delibera n. 118 del 28 novembre 2018¹⁹⁰, viene sottoposto all'attenzione dell'ANAC dal Commissario Straordinario per la Superstrada Pedemontana veneta, il quale chiede parere per individuare la miglior soluzione per la realizzazione coordinata ed unitaria delle opere relative allo svincolo della Superstrada con la nuova autostazione di Montecchio Maggiore e con la linea ferroviaria.

In tal caso, relativo a un'opera di notevole rilevanza, l'amministrazione si rivolge all'ANAC prima di procedere ad un eventuale accordo ex art. 15 della Legge 241/90 e 5 comma 6 del Codice dei contratti pubblici, tra MIT, RFI, Regione Veneto, Società Autostrade Brescia Verona Vicenza Padova SPA per trasferire alla Regione la responsabilità di realizzare le varie infrastrutture in esame, di per sé di spettanza di soggetti diversi, per unificare le funzioni di amministrazione aggiudicatrice in un solo soggetto pubblico, che a sua volta affiderebbe al concessionario già individuato per la costruzione della Pedemontana anche le predette opere quali lavori complementari.

Dopo un'ampia ricostruzione, alla luce del diritto eurounitario e nazionale, della fattispecie in esame, l'ANAC afferma che la proposta del Commissario realizzerebbe un affidamento diretto a favore del concessionario non ammessa dal Codice e inoltre l'accordo prospettato non soddisfa un requisito base di tale figura, ovvero la divisione dei compiti e responsabilità, ove

¹⁹⁰ V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

qui avrebbe invece l'effetto di trasferirli ad un unico soggetto. Si delibera pertanto la non conformità alla legge dell'ipotizzato accordo oggetto della richiesta di parere, dovendo casomai stipulare tali soggetti una convenzione per regolamentare la contemporanea esecuzione delle opere, ferma restando la titolarità in capo a ciascuno dei singoli interventi di competenza.

Anche con riferimento a una ipotesi di grande rilevanza economica, si evidenzia nuovamente il ruolo significativo svolto dall'ANAC, in grado di orientare le scelte corrette dell'amministrazione, deflazionare il contenzioso e contribuire al buon andamento dell'azione amministrativa e alla tutela della concorrenza.

4.3 La rete dei rapporti dell'ANAC e le iniziative per la diffusione della cultura della legalità

A conclusione della panoramica sulla prassi dell'ANAC, così vivida di spunti di riflessione su strumenti nuovi e inediti di intervento a tutela dei principi sopra richiamati, può sottolinearsi anche il complesso delle attività che l'ANAC stessa inquadra nell'espressione 'rete dei rapporti dell'Autorità'.

Sotto tale profilo, appare centrale l'attività di interlocuzione con Governo e Parlamento, *“finalizzata a segnalare, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. g) della Legge 190/2012 e dell'art. 213 del Codice dei contratti pubblici, disfunzioni, applicazioni distorte delle normative ovvero possibili interventi legislativi per chiarire dubbi interpretativi o superare criticità applicative riscontrate dall'autorità nello svolgimento delle proprie funzioni, tanto nella materia dei contratti pubblici, quanto in quelle della prevenzione della corruzione, della trasparenza e del conferimento degli incarichi pubblici”*¹⁹¹. Accanto alla interlocuzione con l'autorità giudiziaria infatti, e con le amministrazioni, si prevede anche una possibilità di proposta e segnalazione al potere legislativo e all'Esecutivo, *de iure condendo*, in modo da valorizzare al massimo il ruolo e la competenza specializzata di ANAC e di migliorare non solo la qualità dell'azione

¹⁹¹ ANAC, *Relazione al Parlamento 2018, op. cit.*, pag. 14.

amministrativa ma pure quella della legislazione. ANAC quale snodo in tal senso tra i poteri dello Stato, in chiave anticorruzione.

Si rileva in proposito come: *“Nel complesso, dal 24 giugno 2014, da quando è stata riconfigurata l’Autorità, al primo trimestre 2019, gli atti di segnalazione complessivamente adottati sono stati 35. Del totale, 21 hanno riguardato la materia dei contratti pubblici, 8 la prevenzione della corruzione, 4 la trasparenza 1 le misure straordinarie di cui all’art. 32 del D.L. 90/2014”*¹⁹².

Si citano qui di seguito, esemplificativamente, due atti di segnalazione e, di seguito, si accenna alle iniziative per la diffusione della cultura della legalità.

Il primo, n. 2 del 7 febbraio 2019¹⁹³, reso in base all’art. 1, comma 2, lett. f) della Legge 190/2012, concerne una causa di esclusione dell’applicazione della disciplina sulle inconfiribilità di cui all’art. 8 del D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, riferita al caso di un direttore amministrativo di azienda sanitaria provinciale poi candidato alle elezioni politiche, poi non eletto: il quesito riguarda la possibilità di mantenere l’incarico, già rivestito in precedenza, successivamente alla candidatura.

In tale circostanza l’ANAC ritiene che la norma di cui al citato art. 8, riferito ai direttori sanitari, nella sua formulazione attuale, non prevede un’esimente all’inconfiribilità analoga all’art. 7, ultimo comma, riferito ad incarichi amministrativi di vertice, pur avendo le due norme la stessa *ratio*. Per ragioni di equità e rispetto dell’art. 51 della Costituzione l’ANAC suggerisce di trattare le sue situazioni in modo analogo e introdurre una esimente nell’art. 8, analoga a quella di cui all’art. 7 comma 3.

In tal caso l’ANAC esprime in sostanza un giudizio di opportunità su eventuali modifiche normative, ma fondato su ragioni simili a quelle proprie del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, sotto il profilo della ragionevolezza (artt. 3 e, qui, 51 Cost.), interloquendo col

¹⁹²*Ibidem*, pag. 14.

¹⁹³V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita> .

legislatore, in chiave preventiva rispetto a eventuali ingiustizie della prassi e possibili giudizi davanti alla Corte Costituzionale.

In un secondo atto di segnalazione, n. 4 del 29 novembre 2017¹⁹⁴, reso ai sensi dell'art. 213, comma 3, lett c e d) del Codice dei contratti pubblici, l'ANAC si occupa delle società *in house* delle amministrazioni dello Stato e del controllo analogo alla luce dell'art. 9, comma 1, del D. Lgs. 19 agosto 2006, n. 175.

In argomento emerge una difficoltà di raccordo tra la nuova normativa e il Codice dei contratti pubblici, e perciò l'ANAC suggerisce, onde evitare incertezze interpretative, di emanare un atto normativo regolamentare di carattere ricognitivo delle società *in house* delle amministrazioni dello Stato, indicandone anche il possibile testo.

Nell'ambito infine delle iniziative per la diffusione della cultura della legalità, può evidenziarsi come *“sulla scorta dei positivi riscontri registrati negli anni precedenti, nel corso del 2018 l'ANAC ha dato ulteriore impulso alle politiche di cooperazione con università, organizzazioni no profit ed enti di ricerca attraverso il rinnovo di accordi preesistenti, la stipula di nuovi protocolli d'intesa finalizzati alla co-progettazione e realizzazione di percorsi formativi, attività di ricerca, campagne informative, conferenze e dibattiti pubblici nelle materie rientranti nell'ambito delle proprie competenze istituzionali”*¹⁹⁵.

In tal modo l'ANAC ha stipulato un protocollo di intesa con la Fondazione Openpolis ETS (ente no profit che realizza e gestisce progetti di raccolta, analisi e pubblicazione di dati pubblici per finalità di trasparenza), ActionAid (organizzazione internazionale impegnata nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale, in particolare delle donne, dei giovani e dei migranti); ha svolto collaborazioni col movimento 'Cittadinanzaattiva' e con l'Associazione LABSUS (Laboratorio per la sussidiarietà, organizzazione che si è segnalata per favorire le pratiche di amministrazione

¹⁹⁴ V. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita>.

¹⁹⁵ ANAC, *Relazione al Parlamento 2018*, op. cit. pag. 34.

condivisa tra cittadini e amministrazioni pubbliche riguardanti, in particolare, la cura, il riuso, la rigenerazione dei beni comuni, ivi compresi i beni confiscati alle mafie).

Inoltre ha stipulato un protocollo di intesa con l'OCSE, per la promozione dei livelli massimi di integrità, trasparenza e iniziative culturali comuni, e accordi (rinnovandoli o stipulandone di nuovi) di cooperazione con le Università (Università del Salento, Università di Torino, Politecnico di Milano, Università di Brescia, Università di Bari, Università 'Luigi Vanvitelli', Università di Camerino, Università di Roma Tor Vergata, Università di Parma).

Anche il rapporto con le associazioni, le organizzazioni nazionali e internazionali e i centri di cultura contribuisce a rendere centrale e rilevante il ruolo dell'ANAC e a rafforzare il significato di raccordo tra istituzioni e tra istituzioni e cittadini, nel segno della partecipazione democratica. Ruolo operativo e ruolo educativo si intrecciano¹⁹⁶, in una dinamica che può contribuire a un miglioramento della qualità della vita associata.

¹⁹⁶ “Diceva Antonino Caponnetto, capo del pool di Palermo di Falcone e Borsellino, che la mafia teme più la scuola che la giustizia, perché l'istruzione toglie l'erba sotto i piedi della cultura mafiosa. Lo stesso può dirsi per la corruzione”, Così Raffaele CANTONE, Enrico CARLONI, op. cit. pag. 189.

5- CONSIDERAZIONI D'INSIEME. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, SVILUPPO ECONOMICO E DEMOCRATICO: DALL'ORDINAMENTO ITALIANO AD UNO SGUARDO OLTRE I CONFINI NAZIONALI

Sviluppo economico e democratico sono incentivati dalla lotta alla corruzione, praticata anche attraverso l'azione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, e più in generale, grazie alle innovazioni normative in tema di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Pur con i limiti del caso, emersi anche nel corso della trattazione, le regole introdotte in materia, sotto i profili dei Piani Anticorruzione, della trasparenza, e della correttezza di comportamento dei pubblici dipendenti, unitamente all'attività dell'ANAC, con nuove forme di interlocuzione tra diverse autorità dello Stato, l'incentivazione alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni, la collaborazione dell'ANAC in via preventiva finalizzata all'esercizio corretto dell'azione amministrativa in chiave regolatoria e consultiva hanno reso più efficace lo sforzo di prevenzione della corruzione, per metter argine ad un fenomeno tanto pericoloso quanto radicato, proteiforme e destabilizzante per la tenuta economica e civile del Paese.

Anche lì dove (e ciò rappresenta la maggior parte delle tipologie di funzioni dell'ANAC) i poteri di cui dispone L'ANAC consentono solo di adottare atti con funzione consultiva e di indirizzo, emerge tuttavia, alla luce di tutte le considerazioni sopra effettuate, l'importanza delle indicazioni che l'Autorità fornisce e che sono tali da orientare le scelte dell'amministrazione. Il 'racconto' (la parola che trasforma la realtà come quella della poetessa Achmatova), l'interlocuzione, da parte dell'ANAC, pur non avendo carattere autoritativo in senso stretto, è capace di modificare il corso delle scelte, sul piano educativo e dunque migliorativo nella direzione di prevenire la corruzione.

Allo stesso modo, in forma meno evidente nel breve periodo, l'attività formativa promossa dall'ANAC è in grado di porre le basi per accrescere le capacità delle amministrazioni e della

società nel suo complesso di prevenire e comunque reagire ai fatti e ai contesti corruttivi, sviluppando quella coscienza civica che (come nel caso emblematico della comunità di Serra San Quirico o dei coltivatori a contratto di Fonte Avellana), rappresenta la base più solida per garantire il rispetto della legge e dei diritti delle persone. Si attinge e fa riferimento in tal modo a quegli elementi costanti nel tempo, essenziali per gli scopi considerati, e riferiti per così dire al piano antropologico, valido per ogni società di ogni epoca.

Inoltre, dallo studio del modello italiano di anticorruzione, anche attraverso lo stimolante studio dei casi pratici, della 'giurisprudenza' dell'ANAC, si rilevano forme nuove ed inedite, adeguate ai tempi, e ispirate dalle fonti sovranazionali e nazionali, di prevenzione e lotta ai fenomeni corruttivi.

Dallo studio dell'ordinamento italiano, anche in prospettiva storico-giuridica e storico-sociale, si sono tratti così molti elementi di interesse, nell'argomento considerato e conferme del nesso tra prevenzione della corruzione, sistema democratico e sviluppo economico. Ulteriori elementi di riflessione in tale direzione possono cogliersi allargando l'indagine, facendo in modo di volgere lo sguardo non attraverso il tempo, ma oltre confine, in diverse latitudini, ovvero in altri ordinamenti vigenti. Si potranno ravvisare tratti costanti perchè basati sul piano antropologico, e dovuti alle strutture e alle dinamiche base di ogni società, ma anche elementi propri e caratteristici di altri sistemi e di altre culture.

Raccogliendo in proposito un invito all'approfondimento proveniente dalle analisi della stessa Autorità Nazionale Anticorruzione, (in occasione di un convegno organizzato presso l'Università Politecnica delle Marche), sembra opportuno rivolgere l'attenzione, come indicato in premessa, per arricchire con spunti di particolarissimo interesse il quadro relativo alla prevenzione della corruzione, a tre ordinamenti che sono da considerarsi d'avanguardia nell'ambito preso in esame.

In tutti e tre i casi, si è assistito alla elaborazione di un sistema di norme molto significativo in argomento di prevenzione della corruzione, con efficacia variabile, ma certamente ciascuno contraddistinto da complessità e serietà.

Nei primi due casi, quello australiano e quello colombiano, l'approccio allo studio dei relativi sistemi giuridici, ispirato pur sempre a modelli di matrice europea, potrà avvalersi delle categorie e dei concetti, giuridici e logico-filosofici, propri degli studi giuridici a noi propri.

Nel terzo caso, quello di Singapore, lo studio dovrà tener conto della diversità di fondo dei modelli e delle concezioni di società e di Stato, dei paradigmi culturali d'Oriente notevolmente diversi dai nostri, in grado quindi di disorientarci forse, ma che spingono, esattamente per tale ragione, ad avere un grandissimo interesse ad accostarsi, rispettosamente e prudentemente (una prudenza e un rispetto dettato da ragioni prima di tutto gnoseologiche) a realtà e direi mondi così distanti, nello spazio e soprattutto culturalmente.

In ciò realizzando (o meglio tentando di realizzare), si ritiene, più propriamente possibile, la vocazione dell'Università e della ricerca di esplorare i terreni più sconosciuti, col timore del caso ma pure con la grande curiosità e meraviglia che ciò può destare¹⁹⁷.

Su tali basi ci si accosta dunque allo studio di tali tre sistemi giuridici, presi in considerazione sotto il profilo dell'anticorruzione. Si seguirà, per ciascuno, uno schema di trattazione analogo a quello adoperato con riferimento all'ordinamento italiano, per poi trarre delle considerazioni complessive e conclusive. In viaggio dunque, oltreconfine.

¹⁹⁷ Ci si avvarrà, per questo, anche delle conoscenze e delle chiavi di lettura acquisite nel recente corso organizzato dall'UnivPM sul tema dei 'paesaggi culturali, tra Asia e Europa', che ha coinvolto studiosi provenienti dall'Italia e da diversi Paesi del Sud Est asiatico, in uno scambio culturale di profondo significato, sia sul piano scientifico che, per l'ampiezza di orizzonti che impone, anche umano.

CAPITOLO II

IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN AUSTRALIA

1-FEDERAZIONE, STATI, TERRITORI: CENNI STORICI E CARATTERI GENERALI DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO AUSTRALIANO

1.1 Premessa

L'ordinamento giuridico australiano è preso innanzitutto in considerazione dal punto di vista costituzionale, delineandone i tratti fondamentali, anche con riferimenti storico-giuridici che permettano di inquadrarne meglio e coglierne i caratteri essenziali.

Ci si sofferma poi più diffusamente sulle normative e sulle autorità di prevenzione della corruzione, a livello federale, e successivamente si tratta il tema con riferimento ai singoli Stati e Territori, con particolare attenzione agli Stati che presentano regole più articolate e dunque rappresentano esempi di maggior significato ai presenti fini. Come indicato nelle scelte metodologiche in premessa, si procede ad una analisi delle attività e delle decisioni delle autorità amministrative di prevenzione della corruzione, che rivestono particolare interesse, consentendo di apprezzare, calandole nella concreta esperienza, le regole oggetto di studio, per trarne spunti di valutazione e approfondimento.

Il filo conduttore è pur sempre, attraverso le norme e la prassi, l'intento di leggere, attraverso tali punti prospettici, il modo con cui l'attività di prevenzione della corruzione si correla alla finalità di garantire il carattere democratico dell'ordinamento e lo sviluppo economico di un Paese.

1.2.L'economia, la storia, la Costituzione australiana: alcuni cenni

“L'Australia è un continente, una nazione corrispondente ad un'isola, un'entità distinta dal lato geografico, culturale e politico, con flora e fauna unici, e pure con un popolo unico. Popolo che abita una terra ricca di risorse naturali, e che ha come ‘vicino’ l'Asia. La posizione geografica dell'Australia e l'abbondanza di risorse naturali sono state chiavi determinanti della sua struttura economica da quando ha avuto un'economia”¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Ken HENRY, *Australia's future in the Asian Century*, in “The Social Sciences in the Asian Century”, di Carol Johnson, Vera Mackie. Tessa Morris-Suzuki, Pubblicazione dell'Università Nazionale australiana, Canberra 2015,

Stabilità economica e politica hanno contraddistinto in tempi recenti l’Australia: *“L’Australia è annoverata tra gli Stati economicamente più avanzati, con un’economia di mercato e un modello produttivo capitalistico. La sua crescita industriale continua e registrare tassi elevati, con la conseguenza che l’Australia occupa il quinto posto nella classifica mondiale dei paesi maggiormente industrializzati. Le chiavi principali del sistema economico australiano sono rappresentate dalla vasta disponibilità di risorse naturali, dallo sviluppo industriale nei settori hi-tech e dal settore dei servizi finanziari. Lo Stato, inoltre, ha provveduto all’adozione di un piano di riforme economico-sociali a cavallo tra il XX e il XXI secolo, con il risultato di un innalzamento della qualità della vita e del livello di benessere della popolazione. I grandi successi raggiunti nel campo dell’economia sono stati il frutto di un sistema di governo tendenzialmente stabile, che ha ereditato dalla Corona inglese, nel modello organizzativo transnazionale del Commonwealth, le tradizioni in materia di libere istituzioni e governo della cosa pubblica”*¹⁹⁹.

Divenuta colonia britannica, in quanto territorio appetibile proprio per le sue grandi risorse naturali, l’Australia si emancipa dalla madrepatria gradualmente: *“L’Australia fu colonizzata dalla Gran Bretagna, e il suo cammino verso l’indipendenza fu graduale. Non è possibile identificare un evento particolare che ha segnato il punto conclusivo della sua appartenenza all’Impero britannico. Tra il 1855 e il 1890, venne ottenuto di avere un governo proprio, e i governatori delle numerose colonie vennero vincolati a incaricare di formare il governo il leader del maggior partito o coalizione all’interno del Parlamento. Il leader del partito di*

pag. 155, tratto da Jstor. *“Sin dall’insediamento degli Europei, l’Australia è stata un paese esportatore significativo di prodotti agricoli e materie prime (in primis lana, e più di recente ferro e carbone). Nel XX secolo, questo aspetto ha caratterizzato l’Australia rispetto a molti altri paesi ad un analogo stadio di sviluppo economico”*.

¹⁹⁹FORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, http://focus.formez.it/sites/all/files/volume_2.pdf, a cura di F. Montedori, S. Brunelli e A. Buratti, pag. 39.

maggioranza e gli altri membri del governo rimanevano in carica solo finché supportati dalla fiducia del Parlamento”²⁰⁰.

L'autonomia dello Stato si è raggiunta al completamento del processo costituente, avviato alla fine del XIX secolo: *“Fra il 1891 e il 1899, i rappresentanti di ogni colonia in Australia parteciparono a assemblee costituzionali che concordarono l'elaborazione di una Costituzione federale. Su richiesta di queste colonie, la ‘Constitution of the Commonwealth of Australia Act’ (Legge di Costituzione del Commonwealth Australiano) fu approvata dal Parlamento britannico il 5 luglio 1900, ottenendo l'approvazione della regina Vittoria quattro giorni dopo. Nel settembre del 1900, la regina proclamò che il Commonwealth australiano sarebbe entrato in vigore il primo gennaio 1901*”²⁰¹.

Può evidenziarsi come *“la Costituzione australiana fu approvata nel 1890 come atto di riconoscimento di autonomia ai possedimenti coloniali inglesi nel continente dell'Asia-Pacifico. La trasformazione dell'Impero Britannico in Commonwealth e il successivo processo di affrancamento sostanziale degli ex possedimenti coloniali inglesi non pregiudicarono la permanenza del suddetto atto, che è divenuto dunque la Costituzione ufficiale dello Stato australiano*”²⁰².

In tal modo sorgeva uno Stato federale, attraverso anche un pronunciamento popolare: *“Nel 1901, il Commonwealth of Australia Constitution Act, posto in essere con legge inglese, ma approvato con referendum in tutte e sei le colonie australiane (NewSouth Wales, Victoria,*

²⁰⁰ Augusto Zimmermann, *Introduction. The Commonwealth of Australia*, in “Journal of Constitutional History-Giornale di storia costituzionale”, dedicato al tema *The Commonwealth of Australia: Themes and Traditions in Australian Constitutional Law and History*, n. 24, II semestre 2012, EUM Editore, Macerata 2012, pag. 5. *“Nel 1865, il Parlamento britannico approvò il Colonial Laws Validity Act (Legge di Validità dei Diritti Coloniali), dando al governo di ogni colonia in Australia il potere di modificare il Common Law ricevuto dall'Inghilterra o di modificare o cassare leggi inglesi che erano in vigore nella colonia sulla base della dottrina della ricezione. Il Parlamento britannico poteva ancora legiferare per le colonie se avesse indicato che il diritto andava applicato anche ad esse”*.

²⁰¹ *Ibidem*, pag. 11.

²⁰² FORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pag. 40. Cfr. pure Elisa ARCIONI, *Democracy and the Constitution: The People Deciding the Identity of ‘the people’*, in “Law and Democracy. Contemporary Questions”, a cura di Glenn Patmore e Kim Rubinstein, Australian University Press, Canberra 2014.

South Australia, Queensland e Tasmania), diede vita a una federazione autonoma, un vero e proprio Stato federale”²⁰³.

A differenza dell’Inghilterra, l’Australia ha una Costituzione scritta, e rigida, sul modello nord-americano, e probabilmente ciò è anche dovuto alla volontà autonomistica maturata nel tempo, per rimarcare il distacco dalla Gran Bretagna. Nella presentazione della Costituzione, nella pubblicazione curata dal Parlamento australiano e dall’Avvocatura dello Stato australiana, in modo significativo viene orgogliosamente sottolineata la volontà propria del popolo australiano quale fondamento sostanziale di legittimazione del nuovo ordinamento: *“La Costituzione australiana è stata approvata come parte del British Act del Parlamento inglese nel 1900, è entrata in vigore il primo gennaio 1901. Una legge britannica era necessaria perché prima del 1901 l’Australia era un insieme di sei colonie britanniche con un proprio governo ciascuna, e il potere di ultima istanza nelle colonie risiedeva nel Parlamento britannico. In realtà, comunque, la Costituzione è testo che è stato elaborato dagli Australiani, scritto dagli Australiani e approvato dagli Australiani. Da quel momento, l’Australia è diventata una nazione indipendente, e il carattere della Costituzione quale Legge Fondamentale dell’Australia è ora visto come dato predominante, non con riferimento alla sua qualità di atto del Parlamento inglese, che non ha alcun potere sull’Australia, ma quale decisione approvata e imputabile al popolo australiano di esser legati alle disposizioni costituzionali”²⁰⁴.*

Emerge un tratto forte, immediato e sentito di aspirazione all’autonomia e di rigetto dei condizionamenti esterni, un impulso di libertà che può per certi versi ricordare quello del popolo americano del secolo precedente e, più in generale, quello proprio di ogni comunità che aspira a essere libera.

²⁰³ Così Giuseppe MORBIDELLI, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli Editore, Torino 2012, pag. 175.

²⁰⁴ *Australian Constitution, With Overviews and Notes by the Australian Government Solicitor*, Produced by the Parliamentary Education Office and Australian Government Solicitor, Canberra 2012, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution, pag. IV.

Si sottolineano di seguito i tratti essenziali della struttura e del funzionamento dell'ordinamento australiano.

1.3 L'ordinamento federale australiano

1.3.1 Caratteri generali

*“L’Australia ha un sistema federale e una Costituzione scritta (e rigida). Seguendo il modello americano, la Costituzione del Commonwealth prevede una suddivisione dei poteri legislativi tra il Parlamento federale e i Parlamenti degli Stati. Ogni Stato ha il potere legislativo per elaborare la propria Costituzione, Parlamento, Governo e diritto, a condizione che i limiti espliciti previsti nella Costituzione del Commonwealth siano rispettati”*²⁰⁵.

L’Avvocato dello Stato australiano, nel suo commento introduttivo alla Costituzione, ricorda che *“in ragione del carattere federale del sistema, i poteri sono distribuiti tra il Governo centrale e i Governi regionali. In Australia, tale distribuzione si riscontra tra il Commonwealth e i sei Stati”*.²⁰⁶

Accanto ai sei Stati, sono stabiliti dei ‘Territori’ dotati di un certo grado di autonomia: *‘l’Australian Capital Territory’* e il *‘Northern Territory’*²⁰⁷.

Circa il tema della distribuzione del potere tra Commonwealth e Stati si rileva come *“Il titolo V (Gli Stati) e il titolo VI (I nuovi Stati) della Costituzione denotano un’organizzazione del potere su base territoriale tipica dei “tipi di Stato” federali. Tale assetto territoriale del potere si riverbera sul piano dell’esercizio della funzione legislativa per il tramite di una “clausola di*

²⁰⁵ Così Augusto ZIMMERMANN, op. cit. pag. 12. Inoltre, *“ispirati dalla bozza della costituzione americana, i primi tre capitoli della Costituzione del Commonwealth sono intitolati ‘The Parliament’ (il Parlamento), ‘The Executive Government’ (il Governo esecutivo), e ‘The Judicature’ (la Magistratura). Comunque, la relazione tra legislativo e esecutivo riflette il sistema di governo britannico (Westminster). In Nationwide News Pty v Wills (1992) 108 ALR 681, la High Court (Alta Corte) ha definito il governo rappresentativo insieme al sistema federale e al concetto di separazione di poteri, come ‘one of the three main general doctrines of government which underlie the Commonwealth Constitution and are implemented by its provisions’. (una delle tre principali dottrine generali di governo che sottostanno alla Costituzione del Commonwealth e sono realizzate attraverso le sue norme)”*.

²⁰⁶ *Australian Constitution, With Overviews and Notes by the Australian Government Solicitor*, op. cit., pag. IV.

²⁰⁷ *“L’Australia è una federazione di sei Stati e di due territori dotati di autogoverno, l’Australian Capital Territory (Territorio della Capitale australiana) e il Northern Territory (Territorio Settentrionale). Così Augusto Zimmermann, op. cit., pag. 8. Sull’autonomia limitata dei Territori cfr. anche Australia’s system of government, a cura del Museo della democrazia australiana, <https://www.moadoph.gov.au/democracy/australian-democracy/#>, pag. 1.*

enumerazione” delle competenze legislative di tipo esclusivo in capo allo Stato centrale, alla quale sono accostate materie a legislazione concorrente ed una “clausola generale” di attribuzione di tutte le “materie residuali” in capo agli Stati. Diretta conseguenza di tale compartecipazione all’esercizio della funzione legislativa è l’organizzazione dell’istituzione parlamentare, che ha adottato l’assetto tipico delle assemblee legislative degli Stati federali: a una Camera bassa si accosta un “Senato federale”, la cui funzione fondamentale risiede nella rappresentanza delle entità statali²⁰⁸.

Interessante rilevare il riferimento alla riflessione della dottrina costituzionalistica dell’epoca della fondazione dello Stato, circa i rapporti tra Commonwealth e Stati: “Una delle principali caratteristiche della Costituzione del Commonwealth è di esprimere i limiti al potere del governo federale. Mentre questo governo è limitato a quei poteri che gli sono dati dalla Costituzione, il rimanente è lasciato indefinito per gli Stati. La ragione per ciò venne data dal leader del movimento federalista Sir Samuel Griffith alla prima assemblea costituzionale nel 1891: ‘Gli Stati separati devono continuare come corpi autonomi, rinunciando solo a quel tanto di potere che è necessario per la costituzione di un governo generale; affinché faccia per loro collettivamente quello che essi non possono fare individualmente per sé stessi, e che essi non possono fare come corpo collettivo per se stessi’. Come si può vedere, l’intenzione degli estensori fu di conferire al popolo di ciascuno Stato australiano il diritto di decidere per sé stessi la maggior parte delle questioni giuridiche attraverso la loro propria legislazione locale secondo i loro propri desideri locali”²⁰⁹.

²⁰⁸ Così FORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pag. 41. Inoltre: “La forma di governo adottata in Costituzione è di tipo parlamentare, nell’ambito di un sistema politico multipartitico formato da tre grandi partiti fortemente radicati nel tessuto economico e sociale (Australian Labor Party, Country Liberal Party, The National and Liberal Party)”.

²⁰⁹ Augusto Zimmermann, op. cit. pag. 15. E ancora molto significativa è la riflessione del Dicey in argomento, citata dal medesimo autore: “Così A.V. Dicey, in una delle ultime edizioni dell’*Introduction to the Study of the British Constitution*, affermò: “Il Commonwealth è, nel suo significato più stretto, un governo federale. Deve la sua nascita al desiderio di unità nazionale, combinato con la determinazione da parte delle numerose colonie di mantenere come Stati del Commonwealth la più ampia misura di indipendenza che può essere trovata compatibile con il riconoscimento della nazionalità australiana”.

L’Australia è dunque *“una federazione, una monarchia costituzionale e una democrazia parlamentare. Questo comporta che ha una Regina, che risiede nel Regno Unito, che è governata da un collegio di ministri guidato dal Primo Ministro, ha due Camere del Commonwealth per approvare le leggi, che il governo deve avere la maggioranza in Parlamento, e ci sono otto Parlamenti degli Stati e dei territori. Questo modello è spesso riferito al Sistema Westminster, perché deriva dal Parlamento inglese di Westminster”*²¹⁰.

Taluno parla di ‘modello Washminster’, segnalando la compresenza di elementi propri anche della tradizione statunitense: *“E’ ciò che viene chiamato ‘modello Washminster’, poiché il sistema di governo australiano combina gli aspetti del sistema americano, ovvero una Costituzione scritta, la separazione dei poteri e il bicameralismo, con aspetti del sistema britannico, ovvero il rapporto fiduciario Governo-Parlamento, la responsabilità ministeriale, osservanza di consuetudini costituzionali”*²¹¹.

Rinviando alle trattazioni di dettaglio citate in nota, circa la struttura dell’organizzazione dei poteri, sembra particolarmente interessante sottolineare i valori di fondo dell’ordinamento costituzionale australiano, con riferimento al principio democratico stesso.

Al centro del sistema infatti emerge, in modo crescente e in evoluzione sotto la spinta di tale principio, l’idea di partecipazione del cittadino ai processi decisionali e la assoluta trasparenza dei medesimi, elemento che si rivela essenziale anche per il contrasto ai fenomeni corruttivi.

“La forma e la sostanza dell’assetto organizzativo in Australia e negli altri Paesi anglofoni è integralmente legata al sistema di democrazia e di governo. Né tale sistema, né la nostra comprensione dei suoi aspetti e limiti, sono fissati per sempre. Difatti, ci sono serie visioni progressive del sistema e della sua evoluzione che ogni studio serio sulla governance deve

²¹⁰ Così in *Australia’s system of government*, a cura del Museo della democrazia australiana, <https://www.moadoph.gov.au/democracy/australian-democracy/#>, pag. 1.

²¹¹ Meredith EDWARDS, John HALLIGAN, Bryan HARRIGAN e Geoffrey NICOLL, *Dimensions of Governance for the Public Sector*, in “Public Sector Governance in Australia”, Australian University Press, Canberra 2012, pag. 32.

prendere in considerazione. In primo luogo le forme e le istituzioni del governo democratico stanno evolvendo nella direzione di tener conto delle nuove aspettative e meccanismi della società di coinvolgimento civico e accountability. Le norme democratiche sono soggette a rivisitazioni concettuali secondo le circostanze. Per esempio: la democrazia ora riguarda tanto il rispetto per le libertà individuali e i diritti umani, che la regola della maggioranza; la sovranità popolare e il principio di legalità sono tuttora in una condizione di ‘work in progress’ nelle loro applicazioni all’attuale complessità della funzione governativa e alle condizioni legittime per esercitare i pubblici poteri sul popolo australiano”²¹².

Emergono nuove e più evolute forme di democrazia rappresentativa, soprattutto per effetto della possibilità di partecipazione e controllo dei processi decisionali, utili a rafforzare la fiducia della cittadinanza verso l’ordinamento statale: *“L’idea centrale della nuova era della democrazia partecipata, deliberatoria e di controllo, è che il governo e la regolazione nei sistemi democratici comporta ora interazioni tra attori statali e non statali, comporta maggior ‘accountability’ verso i cittadini rispetto all’azione dell’amministrazione, inoltre maggior importanza all’impegno civico e al controllo nel processo democratico. Il concetto centrale di fiducia dei cittadini impone che i governati siano nella condizione di dare un consenso pienamente informato e cosciente all’esercizio del potere sopra di loro da parte degli apparati pubblici”²¹³.*

In proposito, è interessante notare come la Corte Suprema australiana abbia riconosciuto *“la protezione costituzionale del diritto di votare e di partecipare, come membro, alla comunità politica”*; questo, di dice, *“include la partecipazione alle decisioni legislative ed esecutive, e*

²¹²*Ibidem*, pag. 30.

²¹³ *Ibidem*, pag. 31. *“Se il popolo è la fonte di tutti i poteri democratici, le istituzioni e i pubblici ufficiali che esercitano tali poteri debbono farlo sulla base della fiducia proveniente dal popolo e a suo vantaggio, e debbono render conto ad esso attraverso vari meccanismi, elettorali, o attraverso l’azione di altri enti”* di controllo, intermedi tra il cittadino e lo Stato. *“Queste idee e meccanismi relativi alla fiducia dei cittadini e all’accountability rendono necessario esaminare come il sistema di governo australiano e la sua pubblica amministrazione presentino tratti propri di una più ampia tradizione che combina l’influenza inglese con altre”*, così a pag. 32.

non solo votare alle elezioni. Per quanto sia o non sia riconosciuto dalle corti questo ampio diritto, esso resterà l'estremo ancoraggio del funzionamento proprio della democrazia costituzionale australiana"²¹⁴.

Applicazione di regole giuridiche democratiche e sviluppo di una sempre più ampia e salda coscienza di cittadini vanno di pari passo: *"Una cittadinanza costituzionalmente consapevole è indispensabile per garantire che l'esercizio dei poteri pubblici da parte dello Stato ricada entro i confini di legittimazione dei medesimi"*²¹⁵.

Si tratta di un processo difficile, quanto necessario: *"La grande difficoltà rispetto alla politica è come rendere i pochi controllabili dai molti. In Australia l'accountability, formalmente, è assicurata attraverso il principio di responsabilità politica del governo. Democrazia rappresentativa significa che i rappresentanti parlamentari sono controllati dagli elettori, il Governo è soggetto al controllo del Parlamento, e risponde a esso"*. E in più, punto estremamente importante e filo conduttore della trattazione, espresso qui con parole originali ed eloquenti: *"Le leggi e le istituzioni che adottiamo danno forma alla partecipazione politica. In coerenza con i teorici della democrazia, i cittadini, attraverso la partecipazione nelle pratiche democratiche e nelle istituzioni, possono sviluppare un 'tipo di carattere ispirato all'interesse pubblico', o possono diventare 'individui con mente comunitaria'. Questo è considerato come 'l'effetto educativo della democrazia', che si ottiene attraverso la partecipazione, e non necessariamente attraverso l'educazione in senso formale"*²¹⁶.

²¹⁴ Glenn PATMORE, *The Right to Participate: Revisiting Roach and Rowe*, in "Law and Democracy. Contemporary Questions", a cura di Glenn Patmore e Kim Rubinstein, Australian National University, Canberra 2014, pagg. rispettivamente 45 e 62, tratto da Jstor.

²¹⁵Lael K. WEIS, *Does Australia Need a Popular Constitutional Culture?*, in "New Directions for Law in Australia. Essays in Contemporary Law Reform", a cura di Ron Levy, Molly O'Brien, Simon Rice, Pauline Ridge, Margaret Thornton, Pubblicazione dell'Università Nazionale australiana, Canberra 2017, pag. 377, tratto da Jstor.

²¹⁶Glenn PATMORE e Kim RUBINSTEIN, *Law and Democracy. Contemporary Questions*, ANU Press, Canberra 2014, rispettivamente pagg. 4 e 5.

La democrazia si ‘impara’ facendo, più che studiando, la coscienza democratica si forma dando alle persone la concreta possibilità di sperimentarla nel tempo, come nell’esempio emblematico e storico di Serra San Quirico e dei Comuni italiani.

Anzi, propriamente cittadino è proprio che partecipa attivamente, e criticamente, alla vita associata: *“Attraverso la cittadinanza attiva, si raggiunge un di più rispetto a quanto espressamente previsto dall’ordinamento legale, ovvero si include anche la protesta critica alle stesse norme di legge. Un migrante, una volta divenuto cittadino, è legittimamente libero di impegnarsi nella democrazia australiana, tanto quanto ritiene opportuno e beneficia delle libertà democratiche che ha ogni altro cittadino australiano”*²¹⁷.

Partecipare significa anche dissentire, immaginare una rotta diversa e migliore, come si diceva già in precedenza: un ruolo creativo del pensiero e dell’azione culturale e dunque politica.

E tale sensibilità è particolarmente presente in Australia: *“La cittadinanza attiva è molto di più che la mera partecipazione politica prevista dal sistema delle leggi e dalle istituzioni, e include la possibilità di protesta che mette in discussione regole applicate. Sebbene i filosofi abbiano idee differenti circa i casi in cui atti contro la legge siano giustificati, anche una prospettiva relativamente ristretta accetta che ci sono circostanze in cui atti non violenti di disobbedienza civile sono garantiti. Gli atti di disobbedienza civile del Mahatma Gandhi, di Martin Luter King Jr e Rosa Parks accrescono la qualità delle loro democrazie: le loro azioni, pubbliche talora non legali, criticavano fermamente leggi, politiche dei governi e decisioni, e hanno stimolato il cambiamento sociale che ha condotto a società più inclusive e democratiche. Il Governo australiano ha stabilito di incoraggiare la cittadinanza attiva”*²¹⁸.

²¹⁷*Ibidem*, pag. 6.

²¹⁸Così Anne MACDUFF, *Performing Citizenship, Embodying Obedience*, in “Law and Democracy. Contemporary Questions”, a cura di Glenn Patmore e Kim Rubinstein, Pubblicazione dell’Università Nazionale australiana, Canberra 2014, pagg. 131-132.

A ben vedere l'azione pacifica di dissenso non può essere propriamente considerata contro la singola disposizione legge, perché conforme al diritto nel suo complesso²¹⁹.

Ma anche senza ipotizzare casi limite, il ruolo del dissenso appare essenziale, preceduto da ragionamenti condivisi e argomentati: *“La pubblica opinione tiene d’occhio le scelte e l’azione dei governi. La pubblica opinione gioca un ruolo nel sistema politico, del tutto analogo a quello che ha il denaro nel sistema di mercato. E’ l’unità di misura. Ma la pubblica opinione non sorge spontaneamente o perfettamente formata. Piuttosto l’opinione pubblica si sviluppa in un contesto relazionale di temi, istituzioni e idee. Si accresce come una palla di neve: comincia nel pensiero di pochi che si attivano per un particolare tema. I protagonisti possono essere attivisti a favore della comunità, leaders di affari, esperti universitari, ministri o lo stesso Primo Ministro. Attraverso la persuasione e l’argomentazione il numero di persone che condivide un’idea si espande progressivamente”*²²⁰. Al tempo stesso occorre un dibattito aperto e la possibilità di informare correttamente e seriamente i cittadini, affinché il processo democratico sia effettivo: *“Nei processi di regolazione relativi alla lotta per il potere in una democrazia sviluppata e civilizzata, questi processi si suppone debbano sviluppare la conoscenza da parte del pubblico. In effetti, questa è la loro finalità ultima. Quando la ‘conversazione politica’ si apre, il pubblico diviene meglio informato. L’opinione pubblica dovrebbe essere formata e distillata tanto più vedute sono presentate, più domande trovano risposte, più incertezze chiarite e prospettive evidenziate. Questo è il cammino per un assetto di governo (democratico) effettivo e dinamico”*²²¹.

²¹⁹ In taluni casi infatti, anche una azione che si ponga apparentemente in contrasto con la legge può esserlo solo in apparenza, se scrutinata alla luce del diritto nel suo complesso, dal livello internazionale a quello costituzionale (cfr. l’ampia ordinanza del Tribunale di Agrigento del 2 luglio 2019 n. 2531). Il diritto di Antigone, con le Carte dei Diritti, è divenuto diritto dello Stato.

²²⁰ Ian MARSCH, *Re-imagining the Australian State: political structures and policy strategies*, in “Australia Under Construction. Nation-building past, present, future”, a cura di John Butcher, Pubblicazione dell’Università Nazionale australiana, Canberra 2008, pagg. 147-171, tratto da Jstor.

²²¹ *Ibidem*, pagg. 149-150.

Ciò premesso, pare opportuno esaminare ora l'argomento dell'attività amministrativa in generale e concentrare poi il campo di indagine alle regole di prevenzione della corruzione.

1.3.2 L'attività amministrativa: principi guida

La Costituzione australiana non contiene riferimenti all'ambito dell'attività amministrativa: in questo dimostra la sua derivazione dal sistema anglosassone: *“L'ordinamento australiano - come diretta conseguenza della sua appartenenza al sistema giuridico di Common Law e della forte influenza esercitata dalla cultura di governo inglese – ha mutuato dal Regno Unito un modello di organizzazione amministrativa denominato del Public Interest. Tale modello, concentrando l'attenzione sull'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa nell'erogazione dei servizi al cittadino/utente, ispira l'azione e l'organizzazione degli apparati pubblici al principio di 'buon andamento' e alla costante valutazione delle performance. Tale approccio aziendalistico si allontana, dunque, dal modello del Rechtstaat sviluppatosi in Europa continentale e che ha posto il 'principio di legalità' come 'principio di struttura' di tutto l'ordinamento nel campo dell'organizzazione e dell'azione dei poteri pubblici”*²²².

Emerge qui un primo e fondamentale tratto caratterizzante l'ordinamento in esame, relativo alla amministrazione pubblica, che si spiega in considerazione dei valori fondamentali espressi dall'ordinamento, e sopra richiamati, e poi trova riscontro anche nella concezione alla radice della prevenzione alla corruzione: *“Elemento di primo piano nelle organizzazioni di Public Interest è la conoscibilità dell'operato dei pubblici poteri e la partecipazione del cittadino al governo della cosa pubblica. A tal fine, l'ordinamento giuridico australiano nella prima metà degli anni Ottanta si è dotato di una legge sull'accesso ai documenti amministrativi (Freedom of Information Act 1988)*²²³.

²²² FORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pagg. 41-42.

²²³ *Ibidem*, pag. 42. In particolare *“Nel titolo I, articolo 3 della legge, intitolato agli “Obiettivi”, è indicato come obiettivo principale della legge, quello di estendere il più possibile il diritto dei cittadini all'accesso delle informazioni in possesso del Governo. Nel raggiungimento di tali finalità, la legge prevede l'accesso alle informazioni riguardanti l'attività delle autorità pubbliche, agenzie e dipartimenti, assicurando che le regole che disciplinano il reclutamento e lo svolgimento delle mansioni dei funzionari pubblici, siano direttamente conoscibili*

Appare interessante cogliere la centralità, nel sistema australiano della pubblica amministrazione, dell'aspetto organizzativo, perché elemento considerato di primaria rilevanza anche per la lotta e in particolare la prevenzione della corruzione, caratterizzante l'ordinamento e la sua impostazione di fondo.

“L'ordinamento giuridico australiano sin dal 1999, si è dotato di una legge generale (Public Service Act 1999), che rappresenta l'atto normativo di maggiore rilievo in materia di trattamento del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione. In un'ottica di semplificazione normativa e in ossequio ai principi ispiratori delle dottrine di origine anglosassone che vanno sotto il nome di New Public Management²²⁴, il Public Service Act concentra il proprio campo d'azione sull'aspetto “organizzativo” della pubblica amministrazione, con una scarsa attenzione all'aspetto della “azione amministrativa” e della “procedura” intesi sotto un profilo di conformità ai dettami della legge. È riscontrabile dunque, nell'ordinamento amministrativistico australiano, alla stregua degli ordinamenti di origine anglosassone e che hanno subito l'influsso del New Public Management, un maggior peso del fattore organizzativo mutuato dalla scienza aziendale rispetto al ruolo della legge, che rimane sullo sfondo e gioca un ruolo di garanzia nel solo campo dei diritti pensionistici e di matrice giuslavoristica”²²⁵.

dal destinatario, i cui interessi sono direttamente coinvolti nei procedimenti e provvedimenti amministrativi. All'articolo 4, comma 1 della legge, dedicato alla definizione di “documento”, si intende ogni materiale scritto, cartine, mappe, fotografie e materiale elettronico registrato su nastri o supporti magnetici. La legge, inoltre, prevede agli articoli 4, 5 e 6 del testo, numerose clausole di esenzione nei confronti di determinate categorie di atti: gli atti espressivi dell'autonomia e regolanti la disciplina e l'organizzazione della Capitale (art. 4); gli atti adottati da autorità giurisdizionali riguardanti l'attività requirente e la cui diffusione può pregiudicare l'esito delle indagini (art. 5); gli atti, infine, adottati dall'Official Secretary to the Governor-General”.

²²⁴ Taluno nota come sotto l'influsso delle teorie del NPM l'amministrazione australiana ha in parte assunto alcuni caratteri propri del sistema statunitense, in particolare rispetto a profili di *spoil-system*, così producendo anche qui un modello a metà tra Londra e Washington: *“L'Australian Public Service ha struttura e regole simili al modello d'origine, quello delle tradizioni Westminster-Whitehall”. Questo modello, derivato, nei principi, da quello inglese, è durato più di cento anni. Tuttavia, dall'abbraccio con il NPM, il trend è stato verso un sistema di vertici amministrativi a tempo e scelti dalla politica, che cambiano come cambia il governo, più in linea con l'approccio di Washington. In Australia, la pubblica amministrazione può essere descritta come un sistema Washminster o Westminster, implicando così un modello ibrido*”, così Judy JOHNSTON, *The New Public Management in Australia*, in “Administrative Theory & Praxis”, Vol. 22, No. 2 (Jun., 2000), pag. 346.

²²⁵ *Ibidem*, pag. 45. Peraltro *“L'Australian Public Service svolge la funzione principale di reclutamento del personale pubblico e provvede, inoltre, alla formazione e alla carriera dei funzionari. L'aspetto che più interessa*

Interessante sottolineare i valori a cui il *Public Service Act* espressamente si ispira: “*La cultura del PSA è basata su tali valori, fissati all’art. 10, e i più importanti sono: l’amministrazione pubblica australiana è indipendente dalla politica nell’esercizio delle sue funzioni; adotta le decisioni sulle assunzioni in base al merito; assicura un ambiente di lavoro libero da discriminazioni; assicura un atteggiamento sincero, onesto, comprensivo, accurato e tempestivo nell’amministrare; organizza ambienti di lavoro che valorizzano lo scambio di informazioni, la consultazione, la cooperazione e i suggerimenti da parte degli impiegati; assicura modalità di lavoro corrette, flessibili, sicure e con gratificazioni; promuove l’equità nelle assunzioni; assicura un sistema equilibrato di controllo sulle decisioni che riguardino gli impiegati*”²²⁶.

A margine può notarsi come taluno considera anche il sistema amministrativo australiano come peculiare, per effetto delle caratteristiche complessive del Paese: “*L’Australian Public Service si è sviluppato in modi che sono coerenti con la storia, unica nel suo genere, dell’Australia (popolazione originaria Aborigena, e poi serie di colonie penali del Regno Unito dalla fine del ‘700), con la sua cultura, (multiculturalità, influenzata dal Regno Unito e dagli USA, ma pure connotata da spirito indipendente) la sua geografia (ampia isola arida con aree coperte da vegetazione sulle coste) e la sua demografia (prevalentemente urbana, con insediamenti sulle*

evidenziare in questa trattazione è rappresentato dai principi fondamentali che devono ispirare l’azione dell’APS nella sua attività di reclutamento del personale, e dalle norme sulla condotta dei pubblici funzionari. L’articolo 10 stabilisce che l’APS ispiri la propria azione ai principi di lealtà e flessibilità, e promuova il massimo dell’equità nelle procedure di reclutamento e d’impiego del personale, con l’obiettivo, inoltre, di rafforzare la coesione democratica e sociale della comunità politica. Nell’attività di reclutamento, l’APS deve adottare una procedura di selezione competitiva e valutare i candidati alla stregua dell’idoneità allo svolgimento delle mansioni che saranno loro assegnate. Nello stabilire il Codice deontologico dei pubblici dipendenti, il Public Service Act titola l’articolo 13 “Codice di condotta”. Tale articolo prevede che i funzionari pubblici debbano ispirare la propria azione al principio d’onestà e lealtà, e svolgere le proprie funzioni con la dovuta diligenza. Essi devono conformarsi alle leggi australiane e agli ordini e direttive impartite dai propri superiori. Il comma 8, articolo 13, prevede che i pubblici funzionari debbano rendere pubblico ogni fatto personale che possa pregiudicare il corretto svolgimento della funzione ed evitare ogni conflitto d’interesse. Il comma 10, articolo 13, dispone che essi non possano fare un uso improprio delle informazioni interne, nonché dei propri status, poteri e facoltà, al fine di ottenere un vantaggio per sé o altrui persona”.

²²⁶ Mark MOLLOY, *A Revised Legislative Framework for Australian Public Service Employment: The Successive Impacts of the Workplace Relations Act 1996 and The Public Service Act 1999*, in “Public Sector Employment in the Twenty-First Century”, a cura di Marilyn Pittard, Phillipa Weeks, Pubblicazione dell’Università Nazionale australiana, Canberra 2007, pag. 103, tratto da Jstor.

*coste con comunità sparse nell'entroterra rurale). L'amministrazione pubblica, inoltre, riceve l'influenza di ogni nuovo governo ed è chiamata a considerare i bisogni economici, sociali e culturali del Paese. Perciò, il cambiamento nell'amministrazione pubblica è continuo e dinamico, specialmente appena i nuovi governi entrano in carica*²²⁷.

Quanto al terreno specifico della lotta anticorruzione, pare opportuno affrontarlo prima sul piano dell'ordinamento federale, e poi considerando i singoli Stati e Territori australiani.

²²⁷Judy JOHNSTON, *op. cit.*, pag. 347.

2-LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN AUSTRALIA A LIVELLO FEDERALE

L'attività di prevenzione della corruzione in Australia è organizzata su un doppio livello, che rispecchia la struttura federale dell'ordinamento, articolato in Stati e Territori. La corruzione, oltre che da organi dello Stato federale, *“è contrastata in modo autonomo da ognuno degli Stati, che sono completamente indipendenti dal Governo federale dal punto di vista amministrativo, e hanno propri organi legislativi (solitamente due) e di amministrazione della giustizia. I Territori, invece, sono del tutto dipendenti dal potere centrale del Commonwealth of Australia”*²²⁸ (il Territorio del Nord e il Territorio della Capitale Australiana godono di una certa autonomia).

La prevenzione della corruzione a livello federale è affidata alla 'Australian Commission Law Enforcement Integrity' (ACLEI), regolata dal *Law Enforcement Integrity Commissioner Act* del 2006²²⁹, con riferimento soltanto ad alcuni ambiti della amministrazione, e in particolare alle attività delle autorità di polizia. Tale atto normativo si pone l'obiettivo di: facilitare la scoperta di condotte corruttive nelle forze di polizia, investigare le situazioni di corruzione correlate a forze di polizia, consentire di perseguire le condotte criminali e di proseguire i procedimenti che seguono alle investigazioni, prevenire le condotte corruttive nelle forze di polizia, mantenere e migliorare l'integrità dei componenti delle forze dell'ordine²³⁰.

In particolare a tali fini viene istituita la Commissione sopra indicata, che svolge principalmente le seguenti funzioni (art. 15 dell'atto istitutivo citato): indagare le condotte illecite presso le forze dell'ordine; riferire in ordine a eventuali situazioni corruttive all'interno delle forze dell'ordine in modo appropriato; condurre, vigilare, o controllare in modo appropriato; raccogliere, correlare, analizzare e diffondere informazioni in relazione alla corruzione.

²²⁸ Così FORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pag. 47.

²²⁹ *Law Enforcement Integrity Commissioner Act*, v. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00830>.

²³⁰ Cfr. art. 3 della Legge citata.

Secondo la Relazione parlamentare sulle attività dell'ACLEI del periodo 2016-2017, la Commissione si è ad esempio occupata tra l'altro di indagare sulle attività della Commissione australiana sulla criminalità, sulla Polizia Federale australiana, del Centro australiano di analisi e monitoraggio dei contratti, e del Dipartimento dell'immigrazione e della protezione dei confini²³¹.

Può notarsi come *“Qualsiasi persona può fornire informazioni alla commissione su episodi di corruzione o su possibili comportamenti volti alla corruzione. Tutte le informazioni fornite all'ACLEI sono trattate con la massima riservatezza. Chi fornisce informazioni su un problema di corruzione all'interno di queste organizzazioni non deve necessariamente fornire il nominativo di chi è coinvolto, anche se ciò rende più difficile le indagini da parte delle autorità. La Commissione cerca di garantire che tutti i problemi di corruzione siano adeguatamente trattati. Ogni informazione fornita all'ACLEI è valutata in termini di idoneità alle indagini e può essere conservata o confrontata con altre informazioni anche molto tempo dopo la segnalazione. A volte può essere preferibile trasmettere le informazioni fornite, o parte di esse, a una diversa amministrazione pubblica maggiormente competente e attrezzata (si fa riferimento alle autorità istituite nei singoli Stati). Le segnalazioni possono essere fatte in diversi modi: telefono (hotline), posta ordinaria, posta elettronica, fax o sito web”*²³².

Di particolare interesse è l'illustrazione, a cura dell'ACLEI, relativa ai 'miti da sfatare' in tema di prevenzione della corruzione, la cui illustrazione dà in modo significativo contezza dell'impostazione con cui si affronta l'obiettivo: primo, *“Pensare che la corruzione sia l'esclusiva di 'mele marce', ovvero individui isolati che agiscono da soli, può portare a non dare attenzione alla considerevole vulnerabilità dell'organizzazione e all'integrità del sistema*

²³¹Cfr. *Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity Examination of the Annual Report of the Integrity Commissioner 2016-17*, aprile 2019, v. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Australian_Commission_for_Law_Enforcement_Integrity/ACLEIannualreport2016-17/Report , cap. 2.5. Cfr. pure per completezza: *Annual Report of the Integrity Commissioner 2017-18*, <https://www.acei.gov.au/> .

²³²FORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pag. 47.

*nel suo complesso. Se è vero che il rischio esiste a causa del soggetto interno scorretto, è pur vero che la corruzione si fa strada grazie a vie non sorvegliate di possibili opportunità da conseguire. Aderendo al convincimento che il rischio corruzione risiede unicamente nell'individuo, può significare che le organizzazioni si concentrano sul trovare e rimuovere i colpevoli senza alcun intervento sul risk management e la prevenzione. Le organizzazioni possono piuttosto proteggersi creando un ambiente di lavoro nel quale vengono valutati i livelli professionali e le misure di integrità sono agevoli da seguire, essenzialmente diventando questi 'l'ethos governante' l'organizzazione*²³³.

Emerge qui il tratto qualificante del sistema, inerente il fattore organizzativo, e di grande interesse probabilmente per ogni attività di prevenzione della corruzione: l'approccio globale di comprensione del problema, cui segue la necessità di un'azione altrettanto globale, che consente di 'tagliare le vie di opportunità' alla corruzione, con valutazioni del rischio adeguate e nel contempo far sviluppare una seria cultura dell'integrità.

Infatti, la mera formazione 'formale' è importante ma non sufficiente, dato che *"la formazione della maggioranza degli adulti avviene sul lavoro e attraverso l'interazione con gli altri. L'apprendimento e la formazione formale è spesso la prima soluzione offerta quando sorgono problemi, perché è misurabile e rapidamente incrementabile. Tuttavia, le organizzazioni debbono dar peso all'influsso che le situazioni informali hanno sul determinare l'atteggiamento culturale desiderato"*²³⁴. Quindi, si dice, non ci si può limitare alla superficie,

²³³ *Top 5 Corruption Prevention Myths*, v. www.aclei.gov.au/sites/g/files/net846/f/acleis_5_corruption_myths.pdf, pag. 1.

²³⁴ *Ibidem*, pag. 2. Fondamentale, nel dare il buon esempio e consentire di innescare il circolo virtuoso della cultura dell'integrità, è il ruolo dei dirigenti: *"La cultura istituzionale è una misura chiave di controllo e si forma grazie a un processo 'tone from the top'. Ovvero i messaggi e gli esempi dati dai dirigenti nelle loro decisioni e nel trattare i collaboratori e grazie all'importanza riservata all'etica di una solida governance, livelli professionali e rigore. L'ACLEI considera i dirigenti come i controllori 'front-line' della corruzione. Soprattutto quelli che hanno responsabilità nei settori ad alto rischio corruzione hanno un ruolo determinante nel suscitare consapevolezza dei rischi corruzione, favorire la cultura dell'integrità e scoprire le condotte corruttive. Come individui, possono avere una influenza forte sulla cultura di lavoro dei loro uffici. Come gruppo di dirigenti, hanno un'influenza decisiva sulla cultura dell'istituzione nel suo complesso"*, così ACLEI, *Leadership and Culture*, v. www.aclei.gov.au/corruption-prevention-toolkit/leadership-and-culture.

di una formazione per così dire esteriore, ma è bene porre le basi per sviluppare una cultura dell'integrità dentro le coscienze.

Inoltre, si afferma, non tutto gira intorno al denaro, parlando di corruzione. *“Ritenendo che la vulnerabilità alla corruzione sia sempre derivante dalla leva finanziaria è possibile sottovalutare altri elementi spia. I vantaggi personali possono assumere altre forme, come l'apprezzamento sociale, la soddisfazione ideologica, o il gusto fine a sè stesso. La vulnerabilità alla corruzione può accrescersi quando i valori personali dei dipendenti non si attestano sugli standard professionali dell'organizzazione. Il rischio può essere più intenso durante i periodi di cambiamento significativo o durante l'implementazione di nuovi piani o strategie. Una robusta selezione pre-assunzione è un meccanismo chiave per identificare i potenziali dipendenti i cui valori possono non corrispondere alle aspettative dell'organizzazione. Un programma chiaro di dichiarazione e gestione dei conflitti di interesse è pure importante, in quanto spinge i dirigenti ad avere consapevolezza della situazione dei loro collaboratori e a porre loro domande opportune circa il rischio corruzione”*²³⁵.

Anche sotto tale profilo si evidenzia un approccio che mira a considerare ogni possibile aspetto del fenomeno, con riferimento al rischio corruzione, per poter chiudere in radice ogni possibilità di manifestarsi della corruzione.

Poi, si sostiene con forza che, se si son commessi errori o prese decisioni sbagliate, che hanno aumentato i rischi, non è affatto corretto ritenere che ciò debba perpetuarsi: intervenire è possibile, *“se i sistemi per garantire l'integrità dell'organizzazione sono forti, corretti e i dipendenti hanno fiducia in essi. I dirigenti e lo staff con più esperienza dovrebbero favorire*

²³⁵Top 5 Corruption Prevention Myths, www.aclei.gov.au/sites/g/files/net846/f/acleis_5_corruption_myths.pdf , pag. 1. La valutazione del rischio, nella metodologia suggerita dall'ACLEI, è strutturata, in modo molto dettagliato, sulla base di 5 'risk assessment approaches': "Commodity approach: che strumenti stai predisponendo per proteggerti da situazioni corruttive? Location approach: dove sono le aree del territorio dove il rischio corruzione è più alto? Corruptor approach: chi potrebbe voler corrompere i tuoi collaboratori, e perché? Susceptibility approach: chi dei tuoi collaboratori può essere più vulnerabile alla corruzione, se le circostanze lo permettono? Vulnerability approach: quali sono i punti di resistenza della tua organizzazione, che il dipendente corrotto avrebbe bisogno di aggirare?", così ACLEI, Identifying corruption risk, www.aclei.gov.au/corruption-prevention-toolkit/identifying-corruption-risk .

*una cultura che riconosca l'inevitabilità di errori e non punisca coloro che cercano poi aiuto per correggerli. Questo dà forza ai dipendenti di accettare di rendere il conto delle decisioni e di relazionare sui rischi, piuttosto che tentare di affrontarli da soli*²³⁶.

Approccio globale, centralità del fattore organizzativo e della cultura, seriamente sviluppata, dell'integrità dell'organizzazione, fiducia nel sistema e capacità collaborativa sono i punti rilevanti della filosofia di fondo dell'ACLEI in argomento di prevenzione della corruzione.

Tale impostazione è espressa anche attraverso un apparente paradosso: *“L'ACLEI fa riferimento al concetto di ‘lotta alla corruzione senza il bisogno di combatterla’, per descrivere le capacità di organizzazione che consentono alle istituzioni di costruire la resistenza alla corruzione. Questa filosofia permette ad una istituzione di metter in evidenza i suoi sforzi, non in termini di quante ‘mele marce’ sono individuate, ma in termini di strutturare una solida barriera alla corruzione e incentivare l'integrità del sistema*²³⁷.

Dopo una analisi sulle regole di prevenzione della corruzione nei singoli Stati e Territori, si esamineranno le risultanze concrete delle attività delle Autorità Anticorruzione australiane.

²³⁶*Ibidem*, pag. 2. Si sottolinea poi come il rischio corruzione non alligni solo, altro errore da evitare, si dice, negli uffici operativi, ‘the front-line’, ma anzi “*gli staff non operativi possono essere vulnerabili, e meno preparati a rispondere a approcci impropri. Molti di essi possono avere accesso a informazioni sensibili al pari dei loro colleghi operativi. Le organizzazioni dovrebbero capire e comunicare ai loro staff il valore delle informazioni che possiedono, e assicurar loro strumenti per identificare gli approcci inappropriati ai dati*”.

²³⁷ACLEI, Integrity-capability link, www.aclei.gov.au/corruption-prevention-toolkit/integrity-capability-link. “*Il concetto di lotta alla corruzione senza il bisogno di combatterla è stato per primo introdotto, tra i principi per prevenire la corruzione, da Daniel Kaufmann nel 2005 per la Banca Mondiale, nel contesto dell'assistenza ai paesi in via di sviluppo*”.

3-LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI SINGOLI STATI E TERRITORI

Il contrasto preventivo alla corruzione è affrontato in modo differente dai diversi Stati e Territori, e, in particolare, in alcuni si evidenzia una legislazione particolarmente articolata ed avanzata. Si prendono in esame dunque, prioritariamente, i casi degli Stati che presentano un ordinamento anticorruzione più sviluppato, a cominciare dal Nuovo Galles del Sud e dal Queensland (i due Stati con la legislazione più avanzata in argomento), per poi discutere, più brevemente, degli altri.

3.1 Il contrasto alla corruzione nel Nuovo Galles del Sud

Il Nuovo Galles del Sud già nel 1988 si è dotato di una Legge (la n. 35) per la prevenzione della corruzione, estremamente articolata e significativa, attraverso *l'Independent Commission Against Corruption Act*²³⁸, con il quale, oltre a fornire le definizioni dei concetti chiave in materia, si è istituita un'autorità indipendente con ampi poteri e funzioni (ICAC), sia con riferimento alla prevenzione e alla repressione della corruzione, che a finalità educative di miglioramento della cultura dell'integrità.

Gli scopi della Legge consistono nel “*promuovere l'integrità e l'accountability della pubblica amministrazione, proprio attraverso la costituzione della Commissione Indipendente per il contrasto alla Corruzione, quale organo autonomo che possa: svolgere indagini, prevenire la corruzione riguardante amministrazioni pubbliche e pubblici ufficiali, e educare le amministrazioni pubbliche e i pubblici ufficiali circa la corruzione e gli effetti perniciosi di essa sull'amministrazione pubblica e sulla comunità*”, e, inoltre, “*consistono nel conferire alla Commissione Indipendente poteri speciali di indagine sulle prove di corruzione*”²³⁹.

²³⁸ Cfr. <https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/legislation/the-icac-act> . Per una storia della corruzione in Australia, e in particolare nel Nuovo Galles del Sud, cfr. Ross CURNOW, *What's Past is Prologue: administrative corruption in Australia*, capitolo dell'opera: “*The history of corruption in central government*”, a cura di TIIHONEN Seppo Ios Press, Amsterdam-Berlino-Oxford-Tokyo-Washington DC 2003; pagg. 37-64.

²³⁹ Così l'art. 2 della Legge appena citata.

E, quanto al termine ‘corruzione’, l’atto normativo citato fa riferimento ad una nozione ampia: *“Si ritiene condotta corruttiva ogni condotta tenuta da qualsiasi persona (sia o meno un pubblico ufficiale) che scientemente incide, o che potrebbe incidere, direttamente o indirettamente, sull’esercizio onesto o imparziale delle funzioni pubbliche proprie di qualsiasi organo o autorità pubblica; oppure anche ogni condotta di un pubblico ufficiale che costituisce o riguarda l’esercizio disonesto o parziale di qualunque funzione a lui o a lei spettanti; o ancora ogni condotta di un pubblico ufficiale che costituisca o riguardi una breccia nella fiducia nelle istituzioni, o ancora ogni condotta che riguardi l’abuso di informazioni o materiale che lui o lei ha acquisito nel corso dello svolgimento delle sue funzioni, che sia o meno avvenuto per vantaggio personale proprio o altrui”*²⁴⁰.

Dire ‘ogni condotta che incida sulla fiducia nelle istituzioni’, anche svincolata da interessi personali, significa perciò ampliare in modo notevole la gamma delle condotte su cui può appuntarsi l’attenzione della Commissione Indipendente, in forza di tale clausola aperta ed elastica volta a coprire ogni possibile caso.

Tale concetto è ribadito dal successivo art. 12, lì dove si afferma che: *“Nell’esercizio delle sue funzioni, la Commissione dovrà aver riguardo all’interesse pubblico e alla prevenzione delle lesioni alla fiducia nelle istituzioni quali suoi criteri di riferimento”*.

Significativo notare come la fiducia nelle istituzioni sia, implicitamente considerato con un argine, un muro, una difesa dello Stato, rispetto al quale evitare ogni ‘breccia’ (tale il termine usato), con immagine militare di fortezza da difendere, e alla quale invece la corruzione dà l’assalto attraverso distruzioni delle ‘mura’, minandone ‘l’integrità’.

Per raggiungere tali obiettivi, alla Commissione sono assegnate le seguenti ‘funzioni principali’: *“investigare su ogni elemento di prova o contestazione o circostanza che, nell’opinione della Commissione, implichi una condotta corruttiva, o altra condotta capace di*

²⁴⁰ Art. 8.

permettere, incoraggiare o causare una condotta corruttiva; investigare su ogni materia richiesta alla Commissione da entrambi i rami del Parlamento; comunicare alle competenti autorità i risultati delle indagini; esaminare le leggi che regolano le procedure e le pratiche, delle amministrazioni pubbliche, rivolte a facilitare la scoperta di condotte corruttive e a garantire la revisione dei metodi di lavoro che, secondo la Commissione, possono essere produttivi di condotte corruttive; inoltre istruire, ammonire e assistere ogni autorità pubblica, pubblico ufficiale o altro soggetto, sui modi con cui la condotta corruttiva può essere posta nel nulla e sui modi con i quali promuovere l'integrità e la buona reputazione delle pubbliche amministrazioni”²⁴¹.

Si intende arrivare, per così dire, ovunque, a coprire ogni ambito e caso, ogni mattone delle mura per usare la stessa metafora, onde garantirne l'integrità, la solidità, tali da assicurare al massimo la cura del pubblico interesse.

L'ICAC ha competenza su tutte le amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle forze di polizia (di competenza federale, come si è visto).

Può notarsi che: *“L'ICAC divide la sua azione in quattro macro aree d'intervento (che sono denominate key results areas in ragione dell'ispirazione della loro organizzazione al criterio dell'efficienza e della performance). Esse sono: 1. “Contrasto alla corruzione”, ove ci si occupa di: individuare e indagare episodi di corruzione; identificare i problemi di prevenzione della corruzione attraverso indagini; studiare e mettere in pratica le best practices di lotta alla corruzione; migliorare i processi di gestione dei reclami; sviluppare alleanze strategiche per ottimizzare i risultati investigativi. 2. “Prevenzione della corruzione”, che si sostanzia in: attenzione proattiva nei confronti delle organizzazioni dove i rischi di corruzione sono più elevati; consulenza e formazione in materia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico dello Stato; promozione e incoraggiamento di campagne di comunicazione pubbliche*

²⁴¹ Così l'art. 13 della Legge citata.

sugli effetti della corruzione. 3. “Accountability” in termini di tempestività di disclosure sia interna verso il capo della Commissione e verso l’organo legislativo dello Stato, sia verso il pubblico circa le attività della Commissione attraverso rapporti precisi e pertinenti. 4. “Organizzazione interna”, che rappresenta l’unica area di intervento di natura totalmente interna, in cui ci si occupa di sviluppare costantemente modalità di apprendimento in grado di produrre un continuo miglioramento dei risultati raggiunti e raggiungibili dalla Commissione”²⁴².

Si nota come: “Attraverso questo approccio multistrategico (investigazione, prevenzione della corruzione, educazione e ricerca) l’ICAC cerca di rendere il settore pubblico del Nuovo Galles del Sud più resistente alla corruzione”²⁴³.

Inoltre: “Nel Nuovo Galles del Sud l’importanza del livello etico è riconosciuto dall’espresso requisito che i vertici del settore pubblico debbano comportarsi in modo moralmente corretto e mantenere elevati gli standards etici nelle loro amministrazioni”²⁴⁴. L’etica, soprattutto dei dirigenti, rappresenta l’elemento più rilevante dell’argine alla corruzione.

Sotto il profilo delle modalità di azione, può sottolinearsi come “La Commissione dovrà esercitare le sue funzioni con le minori formalità e tecnicità possibili, e potrà accettare le segnalazioni scritte quanto più velocemente possibile e interrogatori obbligatorie e le inchieste pubbliche saranno condotte con il minor spazio possibile al contraddittorio”(art. 17, comma 2); tali forme istruttorie, di ampia portata, sono previste dagli artt. 30 e 31 della Legge in esame:

²⁴²CosìFORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pag. 49.

²⁴³ Angela GORTA, *A tool for building corruption resistance*, op. cit., pag. 13, tratto da Jstor. E il modo migliore, per tenere in piedi l’argine intatto e solido rispetto alla corruzione, è costruire una cultura organizzativa e eticamente ispirata dell’amministrazione, a cominciare dalla dirigenza: “I risultati degli approfondimenti dell’ICAC confermano l’importanza di creare un ambiente di lavoro che valorizzi e attui comportamenti eticamente corretti. La percezione di un ambiente di lavoro ‘etico’ è correlata a risultati positivi, per esempio migliori relazioni di lavoro tra dipendenti, maggior gratificazione nel lavoro, minor paura di parlare e esporsi, minor voglia di lasciare l’ente. Costruendo una cultura dell’etica, i dirigenti del settore pubblico testimoniano che il metodo ‘tone at the top’ è importante e un comportamento appropriato comincia dal vertice dell’amministrazione e si trasmette poi giù secondo la gerarchia. Il messaggio che si ricava è che le strategie di prevenzione della corruzione richiedono pensiero, sforzi, impegno dal vertice dell’amministrazione”, *ibidem*, pag. 26.

²⁴⁴ Catherine BOARDMAN and Vicki KLUM, *Building organisational integrity*, op. cit., pag. 82.

la Commissione ha il potere, “*per gli scopi dell’indagine, se ciò è richiesto dall’interesse pubblico, di condurre –in privato- interrogatori obbligatori*” e inoltre di svolgere inchieste in modo pubblico, quando sia ritenuto necessario rendere subito consapevole la collettività della corruzione in atto, tenendo comunque conto, e bilanciando l’interesse pubblico a condurre pubblicamente l’indagine con l’interesse alla riservatezza dei soggetti coinvolti²⁴⁵.

Infine, può notarsi che l’ordinamento del Nuovo Galles del Sud appronti una particolare tutela per i *whistleblowers*, in virtù della Legge denominata *Public Interest Disclosure Act*, n. 92 del 1994: “*L’oggetto di questa Legge è incoraggiare e facilitare la scoperta, nell’interesse pubblico, di condotte corruttive, di cattiva amministrazione, di sprechi seri e sostanziali*”²⁴⁶. Si stabilisce, ad esempio, che “*Una persona non può esser soggetta a nessuna responsabilità per aver fatto una denuncia nell’interesse pubblico e nessuna azione, rivendicazione o istanza può esser mossa contro la medesima per aver consentito la scoperta attraverso la denuncia*” (art. 21, comma 1); inoltre, “*E’ punibile con la pena fino a due anni di reclusione chi procura danno a una persona in sostanziale rappresaglia per aver tale persona effettuato una denuncia nell’interesse pubblico per far emergere una condotta corruttiva*” (art. 20, comma 1). Particolari cautele sono poi dettate per garantire la riservatezza dei *whistleblowers* (art. 22 del *Public Interest Disclosure Act*).

3.2 Il contrasto alla corruzione nel Queensland

3.2.1 la ‘Relazione Fitzgerald’

Nello Stato del Queensland, il dibattito intorno al tema della prevenzione della corruzione si è aperto in modo significativo già a seguito di una importante inchiesta della fine degli anni ’80,

²⁴⁵ E in genere sembrano prevalere le ‘inchieste pubbliche: “*L’intensità dell’effettivo lavoro della Commissione è testimoniata dalla presenza di un’area del sito web interamente dedicata al work in progress delle indagini in corso. In pratica è tutto pubblico, dall’inizio delle indagini fino alla fine, quando viene prodotto un report che fa il punto su tutta l’indagine e riassume nella sua parte conclusiva la posizione della Commissione e i suggerimenti di policy per le autorità competenti*”. Così FORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pag. 50.

²⁴⁶ NSW *Public Interest Disclosure Act*, <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/1994/92/part1/sec3>.

che aveva condotto a scoprire un ampio sistema corruttivo, e che aveva portato alle dimissioni del Governo.

Nella lunga ed argomentata Relazione c.d. Fitzgerald, che ha chiuso tale inchiesta, si svolge una riflessione seria sul fenomeno corruttivo, con proposte di innovazione normativa che hanno poi trovato attuazione²⁴⁷.

Tra le altre, nella Relazione, si svolgono argomentazioni interessanti e di carattere generale: *“Accanto alle istituzioni della democrazia parlamentare, i metodi informali di dissenso sono meccanismi utili per controllare gli abusi dei governi. Il dissenso può anche favorire e promuovere politiche pubbliche e legislazioni non considerate in precedenza dal governo o dall’amministrazione”*²⁴⁸.

Emerge nuovamente la radice stessa della democrazia e della possibilità di mantenerla in salute, valida in ogni luogo in quanto costante antropologica di ogni società: il libero pensiero e le forme di dissenso alimentano il carattere democratico dell’ordinamento e consentono di dare vita a leggi migliori.

“Nel passato”, si continua, nel capitolo intitolato ‘diritto di dissenso’, *“quando la Chiesa e altri leader di comunità, inclusi accademici, hanno espresso liberamente le loro idee rispetto a temi pubblici in Queensland, i loro commenti spesso sono stati sdegnosamente respinti come mezzi di propaganda e legati a interessi personali. Molte persone di sensibilità ordinaria, che non sono abituate ad esperienze alla vita pubblica, sono così effettivamente scoraggiate, da invettive del genere, a partecipare attivamente agli affari pubblici. Persone di opinioni diverse hanno il diritto di esprimere le loro opinioni e di agire pacificamente per portare i loro argomenti all’attenzione della più vasta collettività”*²⁴⁹.

²⁴⁷ Cfr. Relazione Fitzgerald, in <http://www.ccc.qld.gov.au/about-the-ccc/Our-History> .

²⁴⁸ *Ibidem*, pag. 142.

²⁴⁹ *Ibidem*, pag. 142.

L'ordinamento democratico deve pertanto, e in generale, garantire tale diritto e, inoltre, strutturare un'organizzazione in grado istituzionalmente di raccogliere segnalazioni per finalità di prevenzione del malaffare. La Relazione considera la base antropologica, per poi introdurre proposte di riforma.

“Esiste un serio problema criminale in Australia. Le nostre comunità sono cresciute e divenute più materialistiche, urbanizzate ed impersonali. Alcune parti della comunità hanno poco rispetto delle istituzioni politiche e molti si sentono invidiosi e risentiti a causa delle ingiustizie sociali e delle diseguaglianze economiche. Molti politici regolarmente creano aspettative irrealistiche per vantaggi elettorali a breve termine. Questo porta a più cinismo e sconforto. In queste circostanze, la coscienza personale, gli standards morali e la disapprovazione sociale non riescono a svilupparsi abbastanza per prevenire la disonestà e l'illegalità”²⁵⁰.

Tra le molteplici proposte di riforma, contenute nella Relazione, si evidenzia anche quella di istituire una autorità indipendente per la prevenzione della corruzione: *“La scoperta di casi di comportamenti (nella pubblica amministrazione) non corretti e la punizione dei soggetti coinvolti è divenuto un argomento sempre più oggetto d'attenzione globalmente negli ultimi venti anni. Vari approcci sono stati adottati, con vari esiti. Molta eco ha avuto in diversi contesti l'idea di costituire una Commissione Indipendente contro la corruzione (ICAC).*

La ragion d'esser di un organo quale una ICAC si rinviene tipicamente nella circostanza per cui il problema del crimine organizzato e della corruzione nelle istituzioni è immenso, e gli strumenti ordinari non sono in grado di affrontarlo. Di conseguenza, ad una ICAC vengono assegnati poteri straordinari, simili a quelli normalmente conferiti a Commissioni Reali e di inchiesta”²⁵¹.

²⁵⁰ *Ibidem*, pag. 148. “Molti crimini vengono commessi con facilità e poco rischio. La paura di una punizione non è un deterrente effettivo se le leggi non sono efficacemente fatte rispettare e le pene non sono adeguate. Le leggi che non sono applicate generano una generale sfiducia della legge e della autorità. Questo soprattutto da parte di chi supporta e patrocina attività illegali e da parte poi dei giovani che rigettano ciò che considerano ipocrisia”.

²⁵¹ *Ibidem*, pag. 300.

A problemi di particolare vastità si risponde con strumenti nuovi dell'azione dei pubblici poteri, nella consapevolezza che, notandolo con l'ironia tipicamente anglosassone, pur non avendo 'poteri magici', comunque tali organi possono dare un contributo concreto e notevole all'obiettivo: *“Non c'è niente di magico nelle iniziali 'ICAC'. Il nome concerne l'obiettivo. Una ICAC è un organo permanente che ha il compito di identificare i casi di cattivo comportamento degli uffici e di esporre le cause originarie del crimine e le criticità e le storture che esso determina nell'amministrazione pubblica. La sua azione ha carattere inquisitorio, occorre dirlo, perché effettua audizioni, solitamente riservate, con lo scopo di accertare i fatti e svolge inchieste che comprendono l'acquisizione di testimonianze sotto giuramento, l'esercizio di poteri di indagine e sequestro, di condurre operazioni sotto copertura, imporre l'esibizione di documenti e di fornire informazioni, e, talvolta, trattenere le persone per interrogatori e indagini. Ha suoi investigatori, e inoltre personale specializzato quali contabili, avvocati, esperti di banche, di statistica, e informatica. Agisce solitamente in modo riservato ed è obbligata a fornire relazioni generali delle sue attività, ma non specificamente su singole indagini. Inoltre, una ICAC può pure sviluppare l'educazione della comunità e impegnarsi in rapporti con la società. Può svolgere campagne di informazione rivolte a dipendenti pubblici, uomini e donne di affari, e professionisti. Campagne che possono contenere informazioni su cosa costituisca una condotta sbagliata, per sviluppare la coscienza della collettività sull'impatto insidioso della corruzione dell'amministrazione pubblica”*²⁵².

Si evidenziano qui, già alla fine degli anni '80, obiettivi e tematiche che si è avuto modo di riscontrare, ad esempio, nelle ragioni d'essere e nelle caratteristiche strutturali e funzionali della nostra Autorità Nazionale Anticorruzione, a cominciare dalla necessaria compresenza di specializzazioni all'interno dell'organo anticorruzione, in modo da poter fronteggiare un fenomeno ampio e complesso.

²⁵²*Ibidem*, pagg. 300-301.

3.2.2 *La Crime and Corruption Commission*

Con il *Crime and Corruption Act* del 1 marzo 2001²⁵³, lo Stato del Queensland si è dato una disciplina organica delle attività di prevenzione della corruzione. In particolare, all'art. 5 della Legge, si stabilisce che: *“Gli scopi della Legge sono perseguiti primariamente attraverso l’istituzione di una Commissione denominata ‘Crime and Corruption Commission’ (inizialmente era denominata Crime and Misconduct Commission, fino al 2014). Tale organo ha poteri investigativi, non autorizzati normalmente per le forze di polizia, che consentono alla Commissione stessa di indagare effettivamente la più significativa attività criminale e le organizzazioni criminali e i loro componenti, nonché indagare i casi di condotte corruttive e in particolare quelli più gravi, aiutando le amministrazioni pubbliche a affrontare la corruzione in modo appropriato. In più la Commissione ha poteri di confiscare beni collegati alle indagini”*.

La Legge dunque fa tesoro delle indicazioni contenute nel Rapporto Fitzgerald e sostanzialmente le accoglie. Anche in tale Legge, come nello Stato del Nuovo Galles del Sud, si fornisce una nozione ampia di condotta corruttiva, si individuano le funzioni dell'ICAC, (molto estese rispetto al caso del NSW), e si dota la Commissione di ampi poteri di indagine (cfr. artt. 15, 25 e 33 del *Crime and Corruption Act*, con una dettagliata disciplina del loro esercizio nei 450 articoli che compongono la Legge).

“La CCC (Crime and Corruption Commission) è un organo amministrativo istituito per combattere e ridurre l’incidenza delle attività criminali più gravi e della corruzione nel settore pubblico in Queensland. Le sue funzioni e poteri sono stabiliti dal Crime and Corruption Act del 2001 e ha sede a ‘Fortitude Valley’. Le origini della CCC seguono l’inchiesta Fitzgerald, che raccomandò al Parlamento dello Stato del Queensland di istituire un organo che combattesse il crimine e la corruzione e aiutasse a ridare alla cittadinanza fiducia nelle

²⁵³ *Queensland Crime and Corruption Act*, <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-2001-069>.

istituzioni pubbliche, e ponesse in essere un programma di protezione dei testimoni. Il rapporto Fitzgerald ha mutato le politiche e il paesaggio politico nel Queensland. Da quel momento, la presenza di una Commissione indipendente dedicata a combattere crimine organizzato e corruzione è stata una costante nella vita pubblica dello Stato”²⁵⁴.

Sotto il profilo specifico della prevenzione della corruzione, si afferma che: *“La Commissione ha il compito di incrementare gli standards di integrità e condotta negli uffici della pubblica amministrazione; garantire che la corruzione sia affrontata in modo appropriato; di investigare ogni condotta che possa consentire, favorire o causare comportamenti corrotti e indagare ogni condotta corruttiva o legata a comportamenti corruttivi che è avvenuta, che può essere in corso o può avvenire in futuro”²⁵⁵.*

I principi di riferimento, a cui la Commissione deve attenersi, e sanciti dal Parlamento, sono, tra gli altri, così enunciati: *“E’ intenzione del Parlamento che la Commissione applichi i seguenti principi, quando svolge le sue funzioni anticorruzione: Cooperazione, in base al quale la Commissione deve, nella misura del possibile, lavorare in modo collaborativo con gli uffici dell’amministrazione per prevenire la corruzione; Miglioramento delle capacità amministrative, ovvero la Commissione ha un ruolo guida nel costruire la capacità della pubblica amministrazione di prevenire e affrontare i casi di corruzione in modo effettivo e appropriato; Interesse Pubblico, ovvero la Commissione ha il compito fondamentale di promuovere la fiducia verso le istituzioni, nella integrità dell’amministrazione pubblica e nel modo in cui affronta i casi di corruzione, se accadono”²⁵⁶.*

L’ICAC del *Queensland* è inoltre all’avanguardia quanto al tema della misurazione del rischio, e particolare attenzione viene riservata alla protezione dei *whistleblower*, anche in tale Stato: *“Alcune istituzioni pubbliche hanno compiuto progressi significativi nella definizione di propri*

²⁵⁴*Crime and Corruption Commission, Innovation. Reconciliation Action Plan, January 2019-Dicembre 2020, <http://www.ccc.qld.gov.au/about-the-ccc/reconciliation-action-plan/reconciliation-action>.*, pag. 9.

²⁵⁵*Ibidem*, art. 33.

²⁵⁶*Ibidem*, art. 34.

*modelli per l'integrity risk management. Tra gli altri, la Crime and Misconduct Commission del Queensland ha sviluppato alcuni principi guida in ordine al risk management relativo al fenomeno corruttivo: individuare i fattori chiave che influenzano il rischio corruzione e promuovere il controllo dell'incidenza e dell'impatto del medesimo; analizzare tanto delle minacce attuali, provenienti da fonti interne ed esterne, quanto quelle potenziali ed emergenti; individuare i diversi profili di vulnerabilità di un soggetto pubblico; monitorare l'esposizione al rischio di un soggetto pubblico e adottare effettive misure di controllo del rischio corruzione, anche al fine di tenere in considerazione il mutamento delle circostanze e del contesto operativo*²⁵⁷.

E inoltre: *“Di notevole rilievo è l'attenzione che lo Stato del Queensland, attraverso la Commissione, dedica ai testimoni (witnesses) all'interno della cui categoria ricadono anche i whistleblower. Numerosi sono gli strumenti giuridici a disposizione e le garanzie accordate al testimone e alla sua famiglia. Nei casi in cui la vita del testimone sia ritenuta in pericolo si procede all'assegnazione di una nuova identità*”²⁵⁸.

Una particolarità di notevole interesse si riscontra nell'attenzione che la Commissione ha riservato al tema dei diritti delle popolazioni aborigene, che viene affrontato nel paragrafo seguente.

3.2.3 Crime and Corruption Commission e Piano di azione di riconciliazione

Nell'ambito delle sue prerogative di carattere promozionale, relative agli aspetti culturali, la Commissione dimostra una particolare attenzione alle comunità aborigene e a quelle dello Stretto di Torres (popolazioni indigene del Queensland, distinte dagli aborigeni), per costruire

²⁵⁷Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, op. cit. pag. 36.

²⁵⁸FORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pag. 51.

le condizioni di fiducia verso le istituzioni anche da parte di tali comunità, che hanno vissuto la colonizzazione inglese e perciò rischiano di non sentirsi parte dello Stato.

In tal modo si rivela un ruolo inedito e di grandissima importanza di tale istituzione, che attinge al livello più profondo della sensibilità di un popolo, nelle sue diverse articolazioni, si fa carico di farlo sentire integrato e ‘riconciliato’, in nome dell’interesse dello Stato.

“La Crime and Corruption Commission”, utilizzando anche un linguaggio e concetti presi a prestito da tali culture, “riconosce i ‘Proprietari Tradizionali’ della terra in cui lavoriamo e manifesta il suo rispetto per gli Anziani di ieri e di oggi, e riconosce in particolare il significativo contributo che gli Aborigeni e le genti dello Stretto di Torres hanno dato alla creazione del nostro innovativo Piano di Azione di riconciliazione 2019/2020. La nostra visione contempla l’obiettivo di collaborare con gli Aborigeni e con le genti dello Stretto di Torres per dar luogo a un duraturo rapporto basato sulla fiducia reciproca, il rispetto e la comprensione al fine di sostenere il nostro impegno per tutti gli abitanti del Queensland”²⁵⁹.

La Commissione dunque agisce per ricucire gli strappi del passato e mantenere unita la popolazione, nel rispetto delle diversità culturali. Si tratta di una prospettiva di grande civiltà e di avanguardia, peraltro in linea con strumenti internazionali quali la protezione delle diversità culturali, oggetto della Convenzione Unesco del 2005²⁶⁰, qui tuttavia vissute in chiave tutta politica.

Dice il Presidente della Commissione: *“Le voci degli Aborigeni e delle genti dello Stretto di Torres sono centrali per assicurare che il nostro impegno sia culturalmente appropriato. Il tour di ascolto che ho avuto il privilegio di compiere negli ultimi due anni ci ha portato negli*

²⁵⁹ Crime and Corruption Commission, *Innovation. Reconciliation Action Plan, January 2019-Dicembre 2020*, cit., pagg. 2 e 4.

²⁶⁰ Cfr. Lauso ZAGATO, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale, parte I*, pag. 87, Cafoscarina Editore, Venezia 2011.

*angoli più remoti e rurali del Queensland. Le nostre visite sono state in grado di sviluppare un confronto personale di comprensione delle sfide attuali che affrontano tali comunità”*²⁶¹.

L’ascolto, l’apprezzamento della ricca e antica cultura altrui e l’atteggiamento umile sono la premessa della collaborazione: *“Le culture di tali comunità risalgono a migliaia di anni fa, mentre la Commissione ha solo 30 anni. Noi abbiamo molto ancora da imparare. Non siamo la Commissione di Brisbane soltanto, ma siamo qui per tutti i ‘Queenslanders’. Il modo migliore per imparare è ascoltare. Abbiamo fatto importanti passi Avanti nel processo di ascolto e ora sappiamo di più su ciò che occorre fare per raggiungere maggior fiducia e rispetto tra la Commissione e le comunità Aborigene e dello Stretto di Torres”*²⁶².

Un’istituzione che si mette in ascolto è la premessa migliore per un’azione efficace ‘culturalmente’, come afferma il Presidente, e dunque profondamente: *“Insieme”*, si dice, *“possiamo ridurre la corruzione a vantaggio della comunità del Queensland”*²⁶³ e si cita il caso del poliziotto di provenienza aborigena che, col suo coraggio, aveva contribuito a far esplodere lo scandalo di corruzione sfociato nella Relazione Fitzgerald²⁶⁴.

Un impulso morale fortissimo proviene da un uomo originario di una cultura diversa da quella predominante, segno ulteriore dell’importanza del rispetto tra comunità e culture.

Efficacemente di ricorda che: *“Per aiutarci nel nostro lavoro, noi abbiamo bisogno di altre persone forti e coraggiose che alzino la loro voce quando vedono situazioni di corruzione nella*

²⁶¹ Crime and Corruption Commission, *Innovation. Reconciliation Action Plan, January 2019-Dicembre 2020*, cit., pag. 6.

²⁶²*Ibidem*, pag. 16. A proposito del rispetto e dell’incontro tra culture, curioso notare come il designer della Commissione, che ha realizzato il logo del Piano di Riconciliazione, sia un ‘orgoglioso Kangolou Gungarri’, ovvero di origine indigena, (cfr. <http://www.gunggari.org.au/>) ma imparentato con emigranti gallesi e italiani, cosicché, nel disegnare il –bellissimo- logo, “ha mescolato eredità culturale gallese e italiana, e nel suo lavoro di design è fortemente influenzato dal suo bagaglio culturale, e ispirato sia da stili tradizionali che contemporanei, traendo spunto dalla sua ricca conoscenza del Paese”, così *ibidem*, pag. 27.

²⁶³*Ibidem*, pag. 13.

²⁶⁴Il Col. Dillon, entrato in polizia nel 1965, due anni prima che Aborigeni e genti dello Stretto di Torres fossero censiti come popolazione dello Stato, ricevette offerte di denaro e alcolici da parte dei colleghi per esser corrotto, ma rifiutò e denunciò tutto: *“30 anni dopo, la CCC continua il buon lavoro dell’Inchiesta Fitzgerald. La cultura della polizia al tempo di Col Dillon comportava che i poliziotti erano riluttanti a parlare della corruzione. Tuttavia, fu la forza di Dillon, ufficiale di provenienza aborigena, a cambiare per sempre la cultura della polizia”*, così il citato *Reconciliation Action Plan, ‘A shared history and future’*, a pag. 12.

*polizia, nei Comuni, negli uffici governativi, o negli organi politici. La CCC intende lavorare con le comunità aborigene per costruire una società più sicura e istituzioni corrette e eticamente ispirate. E' grazie alla fiducia e al rispetto tra la CCC e tali comunità che si può dare alle persone la forza di denunciare quando si accorgono di episodi di corruzione nelle loro realtà”*²⁶⁵.

A margine si nota come, nella comunità australiana di origine europea più sensibile all'argomento, da tempo ci sia un giustificato senso di colpa (all'origine forse anche delle finalità di 'riconciliazione' citate) per come sono state trattate le popolazioni indigene dai colonizzatori. *“Per certi versi, gli Australiani sono ora più preoccupati del loro passato di quanto abbiano mai fatto in ogni momento della loro storia. In una famosa canzone, si dice: ‘stavano in piedi sulla riva per un giorno, guardando le vele bianche nel sole. Non passò molto che essi sentirono d’esser raggiunti da una puntura; uomo bianco, legge bianca, pistola bianca; perché, da qualche parte, qualcuno ha mentito ’”*²⁶⁶.

L'esempio del poliziotto Dillon che fa il suo dovere, e incarna anche l'orgoglio per la sua cultura, si contrappone alla vicenda di aborigeni, oggetto di libri, canzoni, poemi, che hanno abbandonato la propria cultura e si sono perduti, come nella storia dell'aborigeno Bennelong²⁶⁷, molto nota in Australia, e messa in versi dai poeti: *“Non potevo fare a meno di pensare che Bennelong non avrebbe mai cantato la canzone dell'aquila, perché sembrava come un uomo il cui spirito lo ha abbandonato. Era destinato così, ha perso la sua strada non appena ha perso la sua legge, e l'aquila bianca di mare ora canta la sua canzone da sola”*²⁶⁸.

²⁶⁵ Crime and Corruption Commission, *Innovation. Reconciliation Action Plan, January 2019-Dicembre 2020*, cit., pag. 13.

²⁶⁶ Così Adam SHOEMAKER, *Views of Australian History in Aboriginal Literature*, in “Black words White Page”, Edizioni dell'Università Nazionale Australiana, Canberra 2004, pag. 127, tratto da Jstor (canzone di Shane Howard).

²⁶⁷ Emma DORTINS, *Bennelong's rise and fall*, in “The Lives of Stories. Three Aboriginal-Settler Friendships”, Edizioni dell'Università Nazionale Australiana, Canberra 2018, tratto da Jstor.

²⁶⁸ *Ibidem*, pag. 109, canzone di Ted Egan.

Una società sana include le culture diverse e ne trae arricchimento: perciò a tal fine si impegna anche la Commissione, con una dichiarazione che appare molto suggestiva, alla luce della storia e delle sofferenze del passato: *“Noi riconosciamo l’importanza decisiva di relazioni solide, rispettose e corrette con gli aborigeni e le genti dello Stretto di Torres, al fine di raggiungere il nostro scopo di combattere il crimine e ridurre la corruzione nel Queensland. Noi riconosciamo tali comunità come i ‘Proprietari Tradizionali’ di questa terra e che le loro culture hanno una relazione unica alla terra, all’acqua e alle vie del mare. Noi riconosciamo che tutti gli Australiani hanno una storia condivisa e siamo consapevoli delle ingiustizie del passato e delle esperienze di diseguaglianze in corso. Il nostro scopo è promuovere una rappresentazione veritiera di questa storia all’interno della nostra organizzazione e nella più vasta collettività”*²⁶⁹.

Alla base di ogni considerazione, di grande civiltà, come questa, si pone ancora una volta il rispetto dei diritti dell’uomo e dell’uguaglianza, base di ogni lotta alla corruzione e, in genere, della pace e della giustizia tra ed entro le Nazioni.

3.3. Il contrasto alla corruzione nell’Australia del Sud

Nello Stato dell’Australia del Sud si è provveduto a istituire un organo indipendente per la lotta alla corruzione con l’*Independent Commissioner Against Corruption Act* del 2012²⁷⁰, e il successivo regolamento di esecuzione del 2013.

In modo puntuale e preciso si stabilisce, all’art. 3 della Legge istitutiva, che, tra gli altri, *“gli obiettivi principali di questo testo normativo sono: istituire la Commissione Indipendente contro la corruzione, con il ruolo di individuare e indagare la corruzione nella pubblica amministrazione, prevenirla o comunque ridurre la corruzione e la ‘maladministration’ nel settore pubblico, pure attraverso l’analisi di problematiche potenziali, la formazione e la*

²⁶⁹ Crime and Corruption Commission, *Innovation. Reconciliation Action Plan, January 2019-Dicembre 2020*, op. cit., pag. 8.

²⁷⁰Cfr. <https://icac.sa.gov.au/our-regulatory-framework>, per entrambi gli atti normativi indicati .

valutazione di pratiche, politiche e procedure; inoltre di bilanciare l'interesse pubblico di rivelare le condotte corruttive e l'interesse pubblico di evitare un indebito pregiudizio alla reputazione della persona”.

Si rileva nuovamente l'attenzione riservata, comunque, alla tutela della persona oggetto di istruttoria, e il correlativo compito, in capo alla Commissione, di farsi carico fin dove possibile di tale esigenza di garanzia.

Compiti specifici della Commissione, fissati dall'art. 7 della citata Legge, sono: *“identificare la corruzione nella pubblica amministrazione e indagarla per la successiva repressione; riferire alle forze e autorità di polizia per la successiva repressione delle condotte corruttive; assistere gli enti pubblici nell'identificare e trattare i casi di condotte corruttive e cattiva amministrazione; dare direttive o linee guida alle amministrazioni pubbliche su come affrontare i casi di condotte corruttive e cattiva amministrazione, nei modi che la Commissione considera opportuni; esercitare poteri di inchiesta nell'affrontare i casi più gravi e sistematici di cattiva amministrazione; effettuare o facilitare i programmi educativi rivolti a prevenire o ridurre la corruzione e le condotte scorrette e di cattiva amministrazione nel settore pubblico”.*

Anche per tale Commissione sussiste l'obbligo di rendere dettagliatamente conto del proprio operato annualmente, al Parlamento (art. 45 della Legge).

Nel recente rapporto 2017/18²⁷¹ si relaziona sulle attività di lotta alla corruzione e alla cattiva amministrazione, dando conto ampiamente sia delle attività di indagine sulla corruzione, attività di investigazione definite 'reattive', e che talora sfociano in successive inchieste penali (a cura dell'autorità giudiziaria o nei casi più gravi anche direttamente dall'ICAC), sia di quelle sulla 'maladministration', definite *“proattive, nelle forme dell'educazione, ricerca e prevenzione”*²⁷². Ricorre anche qui, accanto all'indubbio atteggiamento rigoroso verso la corruzione, la cautela rispetto alle segnalazioni e la precisazione che la Commissione cerca la

²⁷¹V. <https://icac.sa.gov.au/annual-reports> .

²⁷² *Ibidem*, pag. 6.

verità senza preconcetti e anzi si ritiene più soddisfatta quando accerta l'assenza di condotte riprovevoli: *“Il vero scopo di ogni indagine è rinvenire prove per accertare cosa è avvenuto esattamente. In altre parole, lo scopo delle indagini è trovare la verità. In molti casi, l'indagine rivela che la condotta esaminata come scorretta in realtà risulta appropriata. E' nostra opinione che una indagine che verifica che non c'è stato alcun comportamento scorretto è un indagine che ha avuto successo tanto quanto quella che sfocia in una inchiesta penale. In definitiva, le nostre indagini seguono i fatti e non considerazioni preconcette”*²⁷³.

La Commissione per prima deve dare l'esempio di correttezza ed equilibrio: *“Quale organo indipendente per l'integrità noi lavoriamo in un contesto denso di aspettative verso la nostra attività e sempre sotto controllo. Le nostre azioni sono spesso sotto i riflettori. Vogliamo essere all'altezza delle aspettative coltivate nei nostri confronti. E accogliamo di buon grado ogni critica. Accettiamo che molte delle nostre scelte possono non risultare gradite a tutti, e che molte persone differenti hanno differenti visioni di come dovremmo agire. Ma fondamentale in ogni cosa che facciamo è l'aderenza ai valori di integrità, indipendenza, imparzialità, accountability, rispetto e eccellenza”*²⁷⁴.

3.4 Il contrasto alla corruzione in Tasmania

Con l'*Integrity Commission Act* del 2009²⁷⁵, anche la Tasmania si è dotata di un organo indipendente legato alla più ampia finalità di integrità: *“La Integrity Commission è un organo indipendente istituito dall'Integrity Commission Act del 2009 al fine di accrescere gli standard comportamentali, di decoro e etica nelle amministrazioni pubbliche della Tasmania; aumentare la fiducia della collettività rispetto al fatto che le condotte scorrette di pubblici dipendenti saranno opportunamente indagate e affrontate; incrementare la qualità e l'impegno*

²⁷³*Ibidem*, pag. 6.

²⁷⁴*Ibidem*, pag. 15.

²⁷⁵*Integrity Commission Act 2009*, <https://www.legislation.tas.gov.au/view/whole/html/inforce/current/act-2009-067>.

delle condotte moralmente corrette assumendo un ruolo intenso educativo, consultivo, e preventivo”²⁷⁶.

Può notarsi come: “L’ambito di intervento della Commissione non è quello della corruzione in senso stretto ma riguarda una categoria più ampia, quella dell’integrità. La stessa è sotto il controllo di un’apposita commissione parlamentare permanente. La Integrity Commission è molto attiva in diverse materie, ma è particolarmente attenta sia alla tematica dei conflitti d’interesse, sia a fattispecie quali l’accettazione di doni da parte di impiegati pubblici e altre situazioni di rischio. Uno strumento molto interessante messo a disposizione è la guida generale per lo sviluppo di un Codice di condotta: si tratta di uno strumento che supporta le amministrazioni nella preparazione ed elaborazione dei codici di condotta. Tale guida contiene precetti e richiami a valori di natura generale, ma si connota come un’iniziativa piuttosto interessante”²⁷⁷.

Pure nel caso in esame di centrale rilevanza appare l’analisi del rischio, contenuta nel Piano strategico: “Il Piano strategico sottolinea gli obiettivi, la strategia e i modi con cui guidare con successo il nostro lavoro nei prossimi tre anni. Il nostro approccio punta a alcune priorità in coerenza coi livelli di rischio, attraverso collaborazioni con gli enti e altri stakeholders, allo scopo di assicurare che i comportamenti scorretti siano evitati. Gli obiettivi mostrano le nostre attività centrali e sono sostenuti da sistemi di comunicazione delle attività stesse e da riferimenti valoriali adatti a assicurare che siano difesi e plasmati i livelli più alti di etica e integrità”²⁷⁸.

²⁷⁶Integrity Commission della Tasmania, Rapporto Annuale 2017-2018, https://www.integrity.tas.gov.au/reports_and_publications/reports, pag. 7.

²⁷⁷ Così Formez PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pagg. 52-53. Inoltre “un’ulteriore interessante guida è quella relativa al reporting di episodi di cattiva condotta e alla formulazione di una denuncia. Nella sezione *What Happens* è spiegato al cittadino o al pubblico ufficiale il procedimento che la Commissione segue dopo una denuncia”.

²⁷⁸Integrity Commission della Tasmania, *Rapporto Annuale 2017-2018*, cit., pag. 13.

3.5 Il contrasto alla corruzione nell’Australia Occidentale

Anche in tale Stato esiste un’autorità indipendente, denominata *Corruption and Crime Commission*, istituita nel 2004, in forza del *Corruption, Crime and Misconduct Act* del 2003²⁷⁹.

Va evidenziato come: *“Al pari delle altre commissioni esaminate, la CCC dell’Australia Occidentale si vede demandati i ruoli di prevenzione, lotta ed educazione con riferimento al fenomeno corruttivo. In particolare, la Commissione svolge un ruolo di diffusione della cultura dell’integrità e di supporto nei confronti dell’intero settore pubblico dello Stato nel minimizzare e gestire efficacemente comportamenti contrastanti con il benessere pubblico. La CCC mette a disposizione tutte le possibili vie di comunicazione per denunciare episodi di cattiva condotta (telefono, e-mail, fax, sito web). Al contrario di quanto avviene ad esempio nel Nuovo Galles del Sud, la CCC ha giurisdizione anche sulle forze dell’ordine. Inoltre, tale Commissione ha il potere di comminare sanzioni. Con riferimento alla protezione dei whistleblower, al pari di quanto avviene negli altri Stati, la protezione è piuttosto elevata così da incoraggiare la denuncia degli episodi di cattiva condotta”*²⁸⁰.

Nel caso considerato, si evidenzia come il concetto centrale sia più quello di cattiva amministrazione, rispetto al tema della corruzione: *“In realtà, la parola corruption è poco utilizzata in favore della più generale misconduct di cui la corruzione è uno dei casi più gravi. Per ogni tipologia di misconduct, ivi inclusi gli episodi di corruzione, la Commissione si preoccupa di agire su due versanti principali: quello dell’educazione e della prevenzione ex-ante, e quello del contrasto di ogni possibile tipologia di cattiva condotta”*²⁸¹.

Particolarmente dettagliata è la disciplina dei poteri della Commissione (artt. 94 e seguenti dell’atto istitutivo) e della protezione dei testimoni (art. 156).

²⁷⁹*Corruption, Crime and Misconduct Act*, Australia Occidentale, https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/law_a6503.html.

²⁸⁰ Così Formez PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pagg. 51-52.

²⁸¹ *Ibidem*, pagg. 51-52.

3.6 Il contrasto alla corruzione nello Stato di Victoria

In tale Stato si è istituita con l'*Independent Broad-based Anti-corruption Commission Act 2011*²⁸² una *Independent Broad based Anti-corruption Commission*, con il compito di ricevere segnalazioni di condotte corruttive nel settore pubblico, anche delle forze dell'ordine, di svolgere indagini in tali casi, e di informare il settore pubblico e la collettività dei rischi e dell'impatto della corruzione e dei modi per prevenirla.

Nei primi tempi dopo l'istituzione della Commissione, si è rilevato che “*sono state create delle task force volte a sondare la percezione del grado di corruzione nello Stato di Victoria, che hanno evidenziato un aumento, negli ultimi anni, della corruzione. Pertanto l'istituzione della Commissione e il suo inizio lavori è accolto nello Stato come un ottimo strumento di contrasto del fenomeno corruttivo*”²⁸³.

3.7 Il contrasto alla corruzione nei Territori autonomi

Nei Territori autonomi, ed in particolare in quello del Nord (*Northern Territory*) si è istituito solo molto recentemente, con l'*Independent Commissioner Against Corruption Act*, n. 23 del 2017²⁸⁴, un organo indipendente per la lotta alla corruzione, entrato in funzione il 30 novembre 2018; pur tuttavia si riscontrano già elementi degni di nota.

“*La Commissione Indipendente contro la corruzione è un organo indipendente che ha il compito di ricevere, identificare e indagare le segnalazioni di comportamenti corruttivi o di cattiva amministrazione riscontrati nel governo o nelle pubbliche amministrazioni o presso i soggetti che sono finanziati dal governo, inclusi i contraenti negli appalti pubblici e i beneficiari di sovvenzioni. L'elemento chiave dell'azione dell'ICAC del Territorio del Nord*

²⁸²Cfr. *Independent Broad based Anti-corruption Commission*, Victoria, Relazione Annuale, <https://www.ibac.vic.gov.au/publications-and-resources/article/annual-report-2017-18>, pag. 2.

²⁸³Così Formez PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. pag. 53.

²⁸⁴ Cfr. <https://icac.nt.gov.au/office-of-the-icac/about-us> e <https://legislation.nt.gov.au>.

*consiste nel restituire fiducia nel governo e l'ICAC ci si attende svolga un ruolo significativo nel promuovere gli standard di integrità nella pubblica amministrazione*²⁸⁵.

Nei primi mesi di attività la Commissione ha emanato Linee Guida per la protezione dei *whistleblowers*, per regolare le segnalazioni di condotte improprie nelle amministrazioni pubbliche, e quelle per l'organizzazione interna²⁸⁶.

La Legge istitutiva, molto dettagliata, offre un'ampia gamma di definizioni, approfondendo progressivamente le diverse sfumature di significato, dei concetti, tra gli altri, di 'condotta impropria', 'condotta primaria e secondaria', di 'corruzione', di 'comportamento scorretto', di 'comportamento insoddisfacente', di 'violazione della fiducia dei cittadini', e di 'condotta antidemocratica', oltre a indicare i poteri e le funzioni della Commissione e le misure di protezione dei soggetti che inviano segnalazioni. Si tratta di una Legge anticorruzione per così dire di ultima generazione, e che dunque fa tesoro delle esperienze precedenti, con elementi di novità e maggior definizione.

Così, il concetto di 'condotta impropria', in base all'art. 9 della Legge citata, comprende tutti gli altri che seguono. Mentre per 'condotta secondaria', rispetto a quella impropria, si riscontra in chi tenta, favorisce, incita o organizza un comportamento improprio, e tale tipologia, si dice, ha il medesimo disvalore della condotta principale.

'Corrotta' è essenzialmente la condotta che costituisce reato secondo la legge penale, punibile da due anni di reclusione in su, mentre 'condotta scorretta' quella punita con pene inferiori (artt. 10 e 11); 'condotta insoddisfacente' quella che consiste in illegittimità, negligenza o incompetenza (art. 12); la 'violazione della fiducia dei cittadini' fa riferimento alla condotta che è volutamente o incautamente non coerente con le funzioni dell'organo pubblico o del singolo dipendente, incluso il dovere generale di agire nell'interesse pubblico (art. 13).

²⁸⁵ *Office of the Independent Commissioner Against Corruption, First 100 days*, https://icac.nt.gov.au/_data/assets/pdf_file/0007/666025/100-days-of-the-ICAC-FINAL.pdf, pag. 2.

²⁸⁶ *Ibidem*, pag. 7.

Molto interessante, estesa dal lato soggettivo, originale e per certi versi problematica anche la nozione di ‘condotta antidemocratica’, di cui all’art. 15 della Legge: *“E’ antidemocratica la condotta posta in essere da un soggetto (che sia o meno un pubblico ufficiale) che costituisca una violazione della Legge elettorale, o che influenzi o miri a influenzare: il comportamento della comunità in relazione alle votazioni; la reputazione, il potere, le risorse di un partito politico o di un candidato alle elezioni; la possibilità della collettività di accertare le risorse dei partiti politici o dei candidati alle elezioni; il compito della Commissione elettorale di scoprire eventuali inosservanze della Legge elettorale”*.

Dalle regole sulle attività anticorruzione, pare opportuno ora dedicarsi all’esame della loro applicazione pratica, analizzando alcuni *case studies*, tratti dalle esperienze dei diversi Stati australiani.

4-CASI DALLA PRASSI: LE DECISIONI DELLE AUTORITA' INDIPENDENTI ANTICORRUZIONE

4.1 Nuovo Galles del Sud

La Commissione indipendente del Nuovo Galles del Sud, la prima a entrare in funzione, offre, nella sua ampia casistica di affari trattati, interessanti spunti di riflessione.

Si affrontano di seguito alcuni casi affrontati dall'ICAC di tale Stato, individuando come si sono originati, che sviluppo hanno avuto e con quali esiti. Allo stesso modo si procederà con riferimento ai casi, relativi alla 'giurisprudenza' delle autorità indipendenti del Queensland (che col Nuovo Galles del Sud presenta la casistica più ampia e interessante) e ai casi, di alcuni degli altri Stati e Territori, selezionati tra i molti esaminati.

4.1.1 Un caso di corruzione nel Dipartimento statale delle Finanze

L'indagine trae origine da una lettera del dirigente del Dipartimento delle Finanze indirizzata alla Commissione Indipendente del febbraio 2017, con la quale questi svolge una segnalazione ai sensi dell'articolo 11 dell'atto istitutivo dell'*Independent Commission Against Corruption*, ovvero la disposizione in base alla quale si pone in capo al dirigente l'onere di segnalare alla Commissione ogni situazione che induca a sospettare ragionevolmente che si possa esser in presenza di condotte corruttive.

In particolare, si evidenzia come un dipendente, tale Steven Prestage, incaricato di occuparsi di contratti dell'amministrazione, nell'ambito delle nuove tecnologie, avrebbe abusato dei suoi poteri trattando con una Ditta, la Petit Software Pty Ltd., rispetto alla quale lo stesso era in conflitto di interessi. Il soggetto in esame, pur esterno alla amministrazione, era stato incaricato di seguire la fornitura di servizi informatici e perciò secondo la Commissione rivestiva la qualifica di pubblico ufficiale²⁸⁷. Emerge, dall'inchiesta che si ritiene di condurre in forma

²⁸⁷ Secondo La Legge istitutiva dell'ICAC, infatti, ex art. 3, lett. m), è considerato "pubblico ufficiale è l'impiegato o un'altra persona comunque incaricata, che agisce per conto, in sostituzione, rappresentanza, delega, di una pubblica amministrazione".

riservata, che tale incaricato ha agito in modo da far concludere all'amministrazione contratti a un prezzo maggiore rispetto a quello di mercato, anche falsificando documenti a tale fine²⁸⁸.

La Commissione interroga, oltre che il sospettato, anche la moglie e la suocera di origine slovacca, avvalendosi di un interprete; suocera che risulta essere la titolare della Ditta cui l'indagato ha fatto conseguire l'appalto. Si indica così un elenco di persone, offrendone una descrizione e il ruolo nella vicenda, (che fa quasi pensare all'elenco dei personaggi in apertura di un'opera teatrale shakesperiana).

Inoltre vengono interrogati altri soggetti, quali un altro manager della Ditta, Michael Turner, che ammette che Mr. Preston si è impossessato ('ha sequestrato') la Ditta Petit Software per i suoi scopi, e dipendenti del Dipartimento delle Finanze. Per costoro la Commissione, nel valutarli attendibili, usa la formula di rito: *"La Commissione è soddisfatta che l'interrogato è stato un testimone credibile che ha fornito prove per la più completa ricostruzione dei fatti"*²⁸⁹.

Nella relazione si dà conto puntualmente di tutte le operazioni condotte e dei ragionamenti conseguenti, che fanno ritenere Mr. Preston e la suocera *'infected people'*, ai sensi dell'art. 74 della Legge istitutiva dell'ICAC, ovvero *"persone nei confronti delle quali, secondo l'opinione della Commissione, sono state raccolte prove sostanziali nel corso delle indagini"*.

L'idea è proprio quella del corpo sano che espelle, con disonore, la parte infetta, secondo un'impostazione che forse richiama la base di ispirazione protestante nella concezione della cosa pubblica, con una significativa e per certi versi irrimediabile attribuzione di colpa del singolo.

L'ICAC comunque non manca di sottolineare come tali condotte corruttive siano state possibili per effetto di 'falle nei controlli'. Il muro organizzativo, che, secondo la concezione che

²⁸⁸Independent Commission Against Corruption, New South Wales, *Indagine sulla condotta di un project manager del Dipartimento delle Finanze e delle Tecnologie*, gennaio 2019, <https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-investigations/2019/nsw-department-of-finance-services-and-innovation-operation-yarrow>, pagg. 10-11.

²⁸⁹*Ibidem*, pag. 12.

caratterizza l'anticorruzione australiana, protegge da episodi del genere non era sufficientemente ben costruito o difeso: *“La condotta corruttiva di Mr. Prestage è stata facilitata da numerose mancanze nei controlli. C'erano molti momenti in cui la corruzione si sarebbe potuta e dovuta fermare. Mr. Prestage è stato assunto nonostante l'esistenza di informazioni, facilmente reperibili su internet, che era stato coinvolto precedentemente in condotte non appropriate; inoltre il Dipartimento delle Finanze ha pagato, con più pagamenti successivi, la Ditta più di quanto originariamente previsto dal contratto e si è accorto di ciò solo quando la spesa aggiuntiva a superato il doppio di quanto fissato all'inizio. Si doveva invece pretendersi procedure di appalti e project managers di qualità”*²⁹⁰.

Oltre a trasmettere gli atti alle competenti autorità giudiziarie, la Commissione si preoccupa, per le finalità della prevenzione, di impartire 'raccomandazioni' all'amministrazione, forse pure più importanti della stessa scoperta dei singoli fatti corruttivi, per evitare che fatti simili possano ripetersi: il singolo è infetto, magari, ma l'organizzazione deve ripristinare l'integrità del 'muro' di protezione. *“Il Dipartimento delle Finanze deve garantire che il reclutamento utilizzi metodi migliori di controllo con riferimento alle referenze e alle altre valutazioni sui candidati; inoltre è bene che sviluppi un sistema di regole che assicurino che i controlli svolti sui contraenti sia commisurato al livello di rischio che risulta di volta in volta; infine, che si crei un'unità specializzata all'interno del Dipartimento a cui assegnare la responsabilità per gestire le collaborazioni temporanee”*²⁹¹.

Organizzazione e specializzazione appaiono due caratteristiche fondamentali della solidità del 'muro difensivo' in grado di prevenire la corruzione.

4.1.2 Indagine su un dirigente comunale della città di Botany Bay

L'indagine in esame ha avuto origine da una denuncia anonima del dicembre 2014, secondo cui l'ex dirigente del Servizio finanziario del Comune Gary Goodman avrebbe utilizzato in modo

²⁹⁰*Ibidem*, pag. 38.

²⁹¹*Ibidem*, pag. 40.

non corretto tra i 500.000 e il milione di dollari e inoltre pure di carte di credito del Comune per 50.000 dollari e veicoli comunali per scopi personali²⁹².

La Commissione riferisce, nelle quasi cento pagine della relazione, una ampia ed approfondita istruttoria, attraverso una inchiesta pubblica, e anche in tal caso si tratteggiano le caratteristiche dell'indagato e di una numerosissima serie di soggetti coinvolti, persone fisiche e società, e dei rapporti personali e professionali tra i medesimi, dipendenti del Comune (tra cui una, Ms. Cullinane, compagna dell'indagato, si sottolinea) e di altri soggetti titolari di imprese private. Risulta che il dirigente, e le ditte coinvolte, avessero approntato un sistema di malaffare, fondato sull'emissione di fatture false per frodare il Comune.

Nella sostanza, la relazione indica, persona per persona, le relative responsabilità e ha così il la struttura logica e pure per certi versi il contenuto pari a quello che avrebbe una sentenza, ad eccezione ovviamente delle conclusioni.

Il potere esercitato sembra atteggiarsi a giurisdizionale, quale disamina di una violazione delle norme giuridiche effettuata da organo indipendente, ma ha comunque struttura e scopi diversi: è pur sempre proprio di un organo amministrativo e per obiettivo principale non ha la repressione in sé e la deterrenza dei comportamenti riferite solo ai singoli individui (come nel mondo penale atteso il carattere personale della relativa responsabilità), bensì pure e soprattutto riferite all'organizzazione nel suo complesso.

Nel report, estremamente dettagliato, si riportano ad esempio tutti i compensi non dovuti, cifra per cifra, ricevuti nel corso di 20 anni dalla dipendente Lorraine Cullinane, ricavati grazie al sistema di fatture false, e tutte le intercettazioni rilevanti tra i vari soggetti coinvolti.

²⁹² *Independent Commission Against Corruption del Nuovo Galles del Sud, Indagine sulla condotta del dirigente delle Finanze del Comune di Botany Bay e su altri soggetti*, luglio 2017, <https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-investigations/2017/city-of-botany-bay-council-operation-ricco/city-of-botany-bay-council-allegations-concerning-former-chief-financial-officer-operation-ricco>, pag. 10.

Segue una altrettanto puntuale serie di raccomandazioni all'amministrazione, onde evitare il ripetersi di casi gravissimi quale quello esaminato²⁹³.

In tale caso le raccomandazioni sono di ampio respiro, e riguardano pure l'assetto organizzativo dello Stato a livello locale, e perciò non possono che indirizzarsi più al Parlamento che alla amministrazione locale presso cui si è riscontrata la condotta corruttiva: l'argine da approntare qui è ancora più vasto e importante.

4.1.3 Indagine sull'amministratrice del Consiglio Territoriale aborigeno Boolangle

Anche in tale caso si discute di un abuso della posizione di vertice, per finalità di profitto personale fraudolento: l'origine del caso risale a un rapporto del 2014 della Polizia dello Stato, che segnalava una sospetta condotta di corruzione in capo a Ms. Stewart, ex amministratrice del Consiglio Territoriale degli Aborigeni Boolangle, e di alcuni suoi collaboratori, puntualmente elencati. Si affermava che costoro avevano sottratto circa 80.000 dollari nell'arco di un anno, giustificando le spese attraverso documenti falsi²⁹⁴.

Si svolge l'indagine in forma pubblica, e le prove raccolte sono inconfutabili. A margine del rapporto, si illustrano i meccanismi procedurali (sotto il profilo probatorio soprattutto) essenziali e si tracciano i confini con l'azione della magistratura: *“In Australia ci sono solo due tipologie di prove, una relativa alla materia penale, l'altra a quella civile. Le indagini della Commissione, compresi gli interrogatori, non hanno natura penale. Gli interrogatori non sono processi né udienze. Piuttosto la commissione è simile a una Commissione Reale (Commissioni*

²⁹³ Si raccomanda di: *“rivedere le procedure più a rischio corruzione (incluse quelle relative agli appalti, alla gestione delle fatture, alla gestione della flotta veicoli, e delle carte di credito); assicurare che l'implementazione delle valutazioni indipendenti esterne e interne sia usata come elemento di valutazione della dirigenza da parte dell'organo politico; che il Governo stesso consideri di riformare il modello di governo locale, introducendone uno simile a quello degli organi statali, con un sistema di direttive obbligatorie di amministrazione e governance, simili a quelle applicabili agli uffici statali, inoltre requisiti concernenti la composizione e le operazioni delle commissioni di valutazione, analogamente a quanto accade per quelle degli uffici statali”*, così, *ibidem*, pagg 73-82.

²⁹⁴Cfr. *Independent Commission Against Corruption del Nuovo Galles del Sud, Indagine sull'amministratrice del Consiglio Territoriale degli Aborigeni Casino Boolangle*, febbraio 2017, [https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-investigations/2017/casino-boolangle-lalc-operation-nestor](https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-investigations/2017/casino-boolangle-lalc-operation-<u>nestor</u>).

governative d'inchiesta) e le indagini che svolge ha le caratteristiche tipiche di una Royal Commission. Il metodo di prova è quello della valutazione della maggior probabilità (balance of probabilities): questo richiede un convincimento ragionevole, diverso dal convincimento oltre ogni ragionevole dubbio richiesto in materia criminale. Il metodo civilistico è quello applicato dalla Commissione nell'accertamento dei fatti”²⁹⁵

4.1.4 Indagine sulla condotta di un manager ICT dell'Università di Sidney

Nel caso in questione un fornitore di Servizi ICT dell'Università aveva inviato una comunicazione al dirigente appalti dell'Università, Sean McNulty, circa differenza di corrispettivo tra la somma con cui l'università stava pagando il fornitore stesso e quanto l'Università aveva pagato servizi analoghi ad altre Ditte.

La Commissione, attraverso molteplici attività istruttorie condotte in forma di inchiesta pubblica, accerta la sussistenza di condotte corruttive, secondo il metodo della ragionevole probabilità; tuttavia, poiché nelle more l'Università ha provveduto a riorganizzare efficacemente i servizi di appalto, “la Commissione non effettua alcuna raccomandazione circa tali procedimenti”²⁹⁶, considerando, sotto tale profilo, raggiunto l'obiettivo già solo attraverso l'indagine.

4.2 Queensland

4.2.1 L'operazione 'Windage'

Con l'operazione 'Windage', la *Crime and Corruption Commission* dello Stato del Queensland si è occupata di un caso di corruzione presso il Consiglio Comunale di Ipswich, che ha coinvolto consiglieri e dipendenti²⁹⁷.

²⁹⁵*Ibidem*, pag. 20.

²⁹⁶*Independent Commission Against Corruption del Nuovo Galles del Sud, Indagine sulla condotta di un manager ICT dell'Università di Sidney* <https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-investigations/2016/university-of-sydney-operation-elgar/university-of-sydney-allegations-concerning-ict-contractor-recruitment-operation-elgar>, pag. 25.

²⁹⁷*Crime and Corruption Commission, Queensland, Cultura e rischi di corruzione nel governo locale. Lezioni da un'indagine presso il Consiglio Comunale di Ipswich (Operation Windage)*, Agosto 2018, www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/ccc/culture-and-corruption-risks-in-local-government-lessons-from-an-investigation-into-ipswich-city-council-operation-windage.pdf/download.

Il rapporto è molto ben argomentato e ricco di spunti di riflessione sistematici, segno ulteriore della qualità del lavoro della Commissione del Queensland, Stato particolarmente avanzato nel settore, come esposto in precedenza in sede di approfondimento della disciplina normativa di riferimento.

“In base al Local Government Act del 2009, il Consiglio Comunale di Ipswich è organo politico, eletto per la regolazione e il governo della città, e tutti i consiglieri devono render conto ai cittadini del loro operato. Il governo locale ha un impatto enorme sulla vita quotidiana dei cittadini del Queensland. In ragione di ciò, ogni Consiglio deve assicurare che è consapevole dei propri doveri di trasparenza nei processi decisionali, di correttezza della gestione dirigenziale e struttura organizzativa, e di prendere le decisioni nell’interesse pubblico”²⁹⁸.

La Commissione ‘inquisisce’ anche l’organo politico del Comune²⁹⁹, pure in tal caso evidenziando sia le mancanze dei singoli (non necessariamente tutte di rilevanza penale, ma di sicura rilevanza per la correttezza dell’azione politica e amministrativa e il correlativo mantenimento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni), che dell’organizzazione, con una approfondita analisi del profilo culturale.

L’inizio dell’indagine risale all’ottobre 2016, quando la Commissione comincia a occuparsi di ipotesi di condotte corruttive che coinvolgono il Sindaco, il Segretario Generale e altri dirigenti, e vengono individuate prove di corruzione, di tentativi di sviare il corso della giustizia, frode, violazione di cauzione, estorsione e spergiuro. L’indagine coinvolge anche ex Sindaci e ex dirigenti, e i consiglieri. Non per tutti i comportamenti hanno rilevanza penale, ma certamente importanza per gli scopi della prevenzione della corruzione: *“L’indagine ha individuato*

²⁹⁸ *Ibidem*, pag. 4.

²⁹⁹ *“La Commissione ha il compito di indagare in ambiti che riguardano la condotta corruttiva di chiunque rivesta un ruolo ufficiale in una pubblica amministrazione del Queensland, a prescindere se svolge tale ruolo in virtù di una elezione o di un concorso. I consiglieri comunali rientrano in tale fattispecie. In ogni caso, la giurisdizione della Commissione sui rappresentanti politici, come i consiglieri, è limitata ai casi in cui sussistono prove di rilevanza penale, definite ‘criminal offences’, ovvero anche di lieve entità come quelle previste dal Local Government Act del 2009”*, così a pag. 13 della Relazione.

*significative mancanze organizzative e culturali, e riscontrabili da molti anni. Un certo numero di tali falle non raggiungono il livello di corruzione o comunque non se ne è raggiunta la prova. Tuttavia si è dimostrato che queste mancanze sono gravi e preoccupanti. Tali mancanze non si sarebbero verificate in un contesto nel quale i valori di trasparenza, accountability, e buon governo sono parametri di comportamento e sono stati instillati sia nei consiglieri che nei dipendenti all'interno dell'organizzazione. Molti dei consiglieri e dei dipendenti del Comune hanno rivestito il loro ruolo da molto tempo. Se pure la Commissione riconosce che alcuni consiglieri non sono stati coinvolti direttamente o fossero comunque consapevoli di alcune pratiche, tuttavia essi durante l'esercizio della loro funzione, erano parti di un organo collegiale, che doveva render conto del suo lavoro, in base alla fiducia loro accordata dagli elettori e contribuenti di Ipswich*³⁰⁰.

Il meccanismo che la Commissione ha a cuore è quello della rappresentanza democratica, la cui tutela ha una sfera più estesa di quella penale. Organizzazione, piano culturale, prevenzione della corruzione e del malaffare seguono una stessa linea di azione che ha sottesa la protezione del bene più importante, il circuito della democrazia rappresentativa.

*“Presso il Consiglio comunale di Ipswich, gli ultimi due Sindaci sono stati accusati di condotte criminali, e così dirigenti e consiglieri. L'attività investigativa ha evidenziato che un'insana cultura entro il consiglio comunale ha contribuito a determinare le condotte di corruzione provate*³⁰¹. In particolare, sotto tale aspetto, si sottolinea come le carenze maggiori fossero rappresentate dalla mancanza di adeguata sorveglianza e *accountability* nell'utilizzo di risorse pubbliche, nell'uso di procedure che permettevano di evitare il controllo delle attività, in

³⁰⁰*Ibidem*, pag. 9. E inoltre *“Molti dei consiglieri e dei dipendenti del Comune hanno rivestito il loro ruolo da molto tempo. Se pure la Commissione riconosce che alcuni consiglieri non sono stati coinvolti direttamente o fossero comunque consapevoli di alcune pratiche, tuttavia essi durante l'esercizio della loro funzione, erano parti di un organo collegiale, che doveva render conto del suo lavoro, in base alla fiducia loro accordata dagli elettori e contribuenti di Ipswich”*.

³⁰¹*Ibidem*, pag. 16.

relazioni inopportune tra il Consiglio e il settore privato, e nell'uso improprio del potere per scopi personali.

Ancora una volta emerge come *“la cultura ha un impatto significativo sulla performance dell'organizzazione e sul comportamento degli impiegati. La ricerca ha dimostrato che la cultura organizzativa dell'ente può essere veicolo di buone pratiche oppure di condotte sbagliate. L'etica è la consapevolezza condivisa di ciò che costituisce un comportamento appropriato e di come le situazioni vanno indirizzate. Una condotta eticamente orientata può aiutare le organizzazioni a raggiungere standard minimi. Elementi chiave di tale cultura sono: il meccanismo ‘tone from the top’; l’accountability, una effettiva diffusione della informazione; meccanismi corretti di selezione, formazione e premi”*³⁰².

Al contrario, presso il Comune di Ipswich, dice la Commissione, albergava un clima di intimidazione e conseguente paura di rappresaglia verso chi avesse effettuato segnalazioni: perciò, per spezzare questo ‘circolo vizioso’, non può che servire l'intervento esterno quale quello della Commissione e, di conseguenza, della pubblica opinione.

“Mentre pubblichiamo questa Relazione, il Parlamento del Queensland sta dibattendo se rimuovere tutti i Consiglieri di Ipswich e nominare un Commissario. Se tale dibattito riguarda solo un Consiglio in particolare, la Commissione vuole rivolgere uno sguardo più largo alle problematiche emerse a Ipswich, ovvero di come la prevenzione della corruzione può applicarsi a tutti i Comuni nell'intero Stato. La Commissione ha riferito su tale caso per sottolineare di conseguenza la relazione tra cultura e rischi di corruzione, e rivolgere raccomandazioni per chiudere i varchi che potevano esistere a Ipswich e possono esserci di nuovo altrove. Ciò non sarebbe necessario, se i consiglieri hanno coscienza del loro ruolo, come afferma la ricerca dell'ASIC (cfr. in nota), di creare una cultura etica, resistente alla

³⁰²*Ibidem*, pag. 17. Si cita qui una ricerca dell'*Australian Securities and Investments Commission (ASIC)*, *How having a good culture can mitigate against corruption*, presentata al 'Government Business Roundtable on Anti-Corruption', Sidney, 31 marzo 2017.

corruzione, che in modo genuino mira a proteggere i propri e più importanti 'stakeholders', ovvero i contribuenti e la comunità nei cui confronti sono in ultima istanza 'accountable'”³⁰³.

Il ‘muro’ alla corruzione è prima di tutto la cultura, in particolare la ‘cultura etica’ dell’organizzazione, da preservare e accrescere.

4.2.2 Un caso dall’Università del Queensland

Con riferimento a tale caso, la Commissione relaziona su un grave episodio fraudolento avvenuto presso l’Università del Queensland, che viene preso in esame come ‘case study’ con finalità formativa e di prevenzione della corruzione, nel consueto spirito ‘educativo’ che ispira anche la discussione del caso della città di Ipswich.

Il caso di studio riguarda il lavoro di ricerca di un professore di medicina, Bruce Murdoch, e della dottoressa Caroline Barwood. Si accerta che costoro avevano pubblicato un articolo, in merito a loro ricerche; tuttavia la ricerca non erano mai state svolte e l’articolo totalmente inventato, per poter accedere a risorse pubbliche. La prima indagine, fondamentale, parte dalla stessa Università che dunque dimostra di avere gli anticorpi, o le giuste mura difensive, rispetto a situazioni del genere: la Commissione sceglie, anche per tale ragione, di svolgere l’inchiesta in forma pubblica, *“per mostrare come l’accertamento interno all’Università, sulle condotte scorrette in ambito di ricerca, abbiano contribuito al successo dell’indagine, e inoltre per evidenziare le modalità, le conseguenze e l’impatto che le azioni di Murdoch e Barwood possono avere sui ricercatori, sull’Università e su coloro che hanno a che fare con l’attività di ricerca, nonché per ricordare a tutte le amministrazioni, incluse le Università e altri enti di ricerca, la necessità di garantire di avere meccanismi solidi di controlli interni”³⁰⁴.*

³⁰³*Crime and Corruption Commission, Queensland, Cultura e rischi di corruzione nel governo locale. Lezioni da un’indagine presso il Consiglio Comunale di Ipswich (Operation Windage), Agosto 2018, op. cit. pag. 34. Ritorna pertanto la metafora del ‘muro’ alla corruzione, e della cultura come mezzo per impedirne ‘varchi’ che lo danneggino.*

³⁰⁴*Crime and Corruption Commission, Queensland, Il primo caso in Australia di procedimento penale per frode nell’attività di ricerca. Un caso di studio dall’Università del Queensland, dicembre 2017, www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/ccc/australias-first-criminal-prosecution-for-research-fraud.doc/download, pag. 7.*

Le 'bad apples' si dimettono dall'Università, ma l'obiettivo, come sempre, è prevenirle e perciò la Commissione rileva favorevolmente come l'Università abbia in via autonoma innovato alcune misure organizzative, in conseguenza del caso di frode accaduto: *“Dopo la scoperta della condotta scorretta in ambito di ricerca, anche di rilevanza penale, poste in essere dai due indagati, l'Università ha modificato le proprie procedure relative al management, alla vigilanza e alle attività di rendicontazione dell'operato, con riferimento alle garanzie di valutazione della ricerca e dell'etica delle risorse umane, e ha fatto passi avanti per raggiungere piena consapevolezza, all'interno della comunità di ricerca, circa le responsabilità di ciascuno nelle proprie attività”*³⁰⁵.

La Commissione nota, al tempo stesso con soddisfazione (per l'efficace repressione) e con preoccupazione, che è stato il primo caso di frode nell'attività di ricerca emerso in Australia, particolarmente grave in considerazione della delicatezza dei temi della ricerca, tali da investire, anche qui, la fiducia della collettività nell'azione dello Stato, e non solo l'interesse alla correttezza (già fondamentale) della ricerca. Citando la sentenza penale di condanna, che si rivolge direttamente all'imputato, si riporta: *“Rispetto al caso, non ci sono precedenti in questo Paese. La gravità della condotta è notevole, perché tu eri in una posizione di riconosciuta fiducia, di cui hai abusato. Tu, o meglio la tua ricerca falsa ha dato aspettative false ai ricercatori e ai pazienti. I fondi avrebbero potuto essere usati meglio e per progetti sensati”*³⁰⁶. In fondo, anche dalle parole del giudice (e della Commissione), traspare prima di tutto quell'indignazione morale che, sia in capo alla collettività e magari incarnata dai pubblici ufficiali, costituisce la base culturale della legalità.

³⁰⁵*Ibidem*, pag. 15. In particolare, tra l'altro, *“si è progressivamente sviluppato un percorso formativo per acquisire consapevolezza circa le possibili frodi, i conflitti di interesse, e la coscienza etica di tutto il personale accademico; condiviso la propria esperienza investigativa con un gruppo di altre otto atenei; incrementato lo staff dell'ufficio per l'integrità della ricerca, e così pure del personale volontario dello stesso ufficio; rivisto e rafforzato in modo serio le procedure e le risorse a supporto dei comportamenti eticamente corretti”*.

³⁰⁶*Ibidem*, pag. 17.

4.3 Casi oggetto delle decisioni delle Autorità anticorruzione degli altri Stati

Si prendono ora in esame alcuni casi, affrontati dalle Autorità anticorruzione di altri Stati, che pur presentano una storia e una esperienza anticorruzione (e generalmente una casistica) meno articolata di quella dei primi due Stati considerati, ma che offrono ugualmente spunti interessanti e pregnanti per cogliere i tratti più caratteristici e originali del sistema anticorruzione australiano. Per il Territorio del Nord, la recente istituzione della Commissione fa sì che ancora vi sia poca documentazione relativa alle decisioni prese, e i relativi casi potranno esser oggetto di studio più proficuo in futuro.

4.3.1 Tasmania

Il primo caso che si intende esaminare, oggetto dell'*Integrity Report* n. 2 del 2018 della Commissione³⁰⁷, riguarda una ipotesi di corruzione di due alti dirigenti del comune di Glenorchy. La denuncia alla Commissione, in tale fattispecie, proviene dallo stesso Sindaco della città, che segnala elementi circostanziati tali da far avviare un'indagine.

La procedura di acquisizione delle eventuali prove, e la loro valutazione, si ispira al principio del ragionevole convincimento, di matrice civilistica, e si appunta sui metodi di selezione e valutazione del personale, posti in essere dai dirigenti oggetto della segnalazione. Viene scandagliato ogni atto o documento rilevante, in particolare i contratti di lavoro stipulati su disposizione degli indagati e molte e-mail intercorse tra gli stessi, riportate poi nel Report, in modo puntuale.

Vengono riscontrate condotte improprie e conflitti di interesse evidenti, e inoltre inefficienze nella struttura di controllo che avrebbe dovuto vigilare per prevenire tali problematiche, il 'Glenorchy City Council Board of Inquiry', sulla quale la Commissione istruisce una indagine a sé stante.

³⁰⁷*Integrity Commission, Tasmania, Report2/2018, www.integrity.tas.gov.au/data/assets/pdf/0018/415332/Report-2-2018_Three-investigations-relating-to-Glenorchy-City-Council.pdf*

La Commissione tuttavia si limita a indicare analiticamente e quasi puntigliosamente tutti gli esempi di comportamenti scorretti, senza trarre conclusioni di carattere generale o raccomandazioni esplicite.

In un secondo caso, invece, dopo una pur sempre accurata analisi della situazione, fornisce indicazioni utili all'amministrazione: su tratta del caso oggetto del Report n. 2 del 2014, e relativo a una ipotesi di 'nepotismo e conflitto di interessi in capo a dirigenti del settore sanità'³⁰⁸.

Tale indagine aveva preso avvio da una segnalazione di un cittadino, residente a Currie, nell'isoletta di King Island, indirizzata alla Commissione, nella quale affermava che l'amministratore della Struttura Sanitaria della Tasmania, Area Nord Ovest, e il suo predecessore, avrebbero fatto assumere loro parenti stretti nei dipartimenti della struttura sanitaria, a King Island.

Le condotte improprie segnalate emergono poi dall'indagine e parimenti le inadeguatezze organizzative della struttura e degli altri dipendenti, rispetto ai quali si afferma che: *“Seppure non vi sia prova che avessero subito pressioni da parte dei due dirigenti, è evidente come la cultura organizzativa sia stata influenzata in modo significativo dai due dirigenti stessi: se i dirigenti non seguono le regole, inevitabilmente non lo faranno nemmeno gli altri, considerando appropriato comportarsi alla stessa maniera. Tant'è vero che c'è stato bisogno di una segnalazione da parte di un cittadino alla Commissione, e nessuno dei componenti dell'ente lo ha fatto; se ci fosse stata una sana cultura dell'etica, ci si poteva aspettare che loro stessi dall'interno lanciassero l'allarme”*³⁰⁹.

³⁰⁸ Integrity Commission, Tasmania, Report 1/2014, www.integrity.tas.gov.au/data/assets/pdf_file/0009/284472/Report_of_the_Integrity_Commission_No_1of_2014.pdf

³⁰⁹ *Ibidem*, pagg. 1-2.

A differenza che nel caso dell'Università prima esaminato, qui nessuna parte del 'muro' di difesa dalla corruzione era o comunque era rimasta sana, e solo l'intervento dall'esterno, da parte della cittadinanza, ha potuto permettere di rimediare al nepotismo nella struttura sanitaria. Ricorda la Commissione, con una espressione sintetica quanto efficace: *“Ogni organizzazione è definita dalla sua cultura, e i suoi valori organizzativi definiranno cosa è importante e come le cose debbono essere fatte. Una buona cultura del luogo di lavoro che promuove valori sani, codici di condotta e i principi del servizio pubblico è in grado di favorire la condizione psicologica dei lavoratori, aumentare la produttività, e accrescere la reputazione dell'ente presso la comunità”*³¹⁰.

Molteplici sono le raccomandazioni indirizzate dalla Commissione alle autorità dello Stato, in particolare a quella governativa: occorre stabilire, per tutto il pubblico impiego, regole di obbligatoria e preventiva dichiarazione di possibili conflitti di interesse in capo a chi svolge le selezioni del personale; stabilire obblighi di pubblicazione in caso di valore dei contratti di lavoro e collaborazione superiore a 50.000 dollari; adeguata formazione dei dipendenti che si occupa delle selezioni del personale.

4.3.2 Australia del Sud

In un significativo rapporto della Commissione anticorruzione dell'Australia del Sud si esaminano le condotte di due dirigenti pubblici, rispettivamente del Servizio Finanze del Comune di Peninsula York e del Servizio Educazione, Salute e Stile di vita, presso un'articolazione periferica del governo statale³¹¹.

In entrambi i casi, avviati nel primo da una denuncia di un fornitore, e nel secondo da una segnalazione proveniente da un altro dipendente dello stesso ente, la Commissione mette in

³¹⁰*Ibidem*, pag. 32. Presso la struttura oggetto di indagine, non solo non c'era una corretta cultura organizzativa, si dice, ma inoltre, quando i media locali avevano rivelato che c'erano indagini in corso su condotte inappropriate, la reazione dell'ente era stata quella di sviare i media attraverso informazioni false.

³¹¹*Independent Commissioner Against Corruption*, Australia del Sud, *The trusted insider. An examination of issues from two ICAC investigations* (più efficace in originale), Giugno 2019, <https://icac.sa.gov.au/ICAC-report/the-trusted-insider>.

rilevato gravi condotte improprie di tenore corruttivo, verificatesi anche lungo un periodo di tempo esteso.

E, di conseguenza, espone delle efficaci considerazioni di carattere generale, quasi una sintesi della visione e delle strategie anticorruzione: *“L’ autorità pubblica necessariamente confida nel corretto esercizio del potere pubblico da parte di migliaia di pubblici ufficiali ogni giorno. Nondimeno, lì dove c’è una attribuzione di potere, sorge anche la possibilità di farne un uso distorto. I vertici delle autorità pubbliche allora debbono prendere in considerazione quali controlli e sistemi sono richiesti per ridurre il livello di possibile danno, senza bloccare i processi decisionali e rendere inefficiente l’organizzazione. Occorre trovare un equilibrio, e considerare gli elementi che seguono”*³¹².

Primo, si afferma, occorre svolgere regolarmente la valutazione dei rischi corruzione, specialmente laddove vi siano pratiche, politiche o procedure modificate; poi, ogni autorità pubblica dovrebbe assicurare che i dipendenti ricevano una continua formazione in merito alla correttezza della pubblica amministrazione, includendo il tema dei regali e benefici che possono essere accettati, i conflitti di interesse, la protezione del *whistle-blower*, l’attività di segnalazione di condotte improprie e la prevenzione della corruzione.

Inoltre, ogni amministrazione deve avere messo in atto una procedura di periodica revisione degli incarichi, specialmente in riferimento al management finanziario e relativo all’attività contrattuale; parimenti serve svolgere periodicamente controlli a campione e valutazioni interne anche a sorpresa, che possono ridurre i rischi di condotte non appropriate.

Infine, e non per importanza, *“le amministrazioni dovrebbero assicurare che il loro metodo di reclutamento del personale sia serio e corretto, tale da esaminare ogni aspetto rilevante ed opportuno, e il periodo di prova dovrebbe servire per far esprimere ai nuovi assunti cosa si aspetta l’ente da loro, in termini di onestà e integrità”*³¹³.

³¹²*Ibidem*, pag. 23.

³¹³*Ibidem*, pag. 25.

Con il corposo Rapporto ‘Oakden’, invece, del febbraio 2018³¹⁴, la Commissione dell’Australia del Sud si è occupata di un caso riguardante l’ufficio dell’amministrazione statale sanitaria, con sede in località Oakden, e competenze in materia di cura delle malattie mentali di soggetti anziani. Risulta, dalla lunga indagine che la struttura che segue i pazienti presenta condizioni non dignitose e assomiglia più a una prigione che a una struttura sanitaria; dall’analisi dei documenti raccolti, e forniti dopo molti ritardi dall’amministrazione, e dall’esame dei testimoni, con riferimento all’attività svolta in un ampio periodo di tempo (circa 30 anni), emerge poi un quadro sconcertante di ‘cattiva amministrazione’, che ha comportato, tra l’altro, ritardi nelle diagnosi, e nei trattamenti, mancanza di staff medico adeguato, carenza di assistenza ai pazienti, scarsa cultura infermieristica, maltrattamenti verso gli utenti, mancato rispetto di formazione del personale neo-assunto, mancanza di trasparenza da parte del personale, poca collaborazione tra i dipendenti.

Si tratta dunque di un caso complesso, con comportamenti esaminati nella stessa indagine, ognuno dei quali rilevanti sotto diversi profili, dal penale, al disciplinare, alla valutazione del rendimento professionale, ma unificati dall’esser complessivamente un esempio globale, e pessimo, di cattiva amministrazione, rispetto alla quale la Commissione enumera una serie ampia di raccomandazioni.

Tra queste, oltre al rispetto dei canoni elementari di civiltà violati, si indica la necessità ai vertici dell’amministrazione di prevedere ispezioni periodiche e a sorpresa, di assegnare con nettezza le responsabilità, e indicare i risultati da attendersi da ciascuno, e modifiche radicali dell’assetto organizzativo della struttura sanitaria.

4.3.3 Australia Occidentale

³¹⁴*Independent Commissioner Against Corruption*, Australia del Sud, *Un capitolo vergognoso nella storia dell’Australia del Sud*, febbraio 2018, http://icac.sa.gov.au/system/files/ICAC_Report_Oakden.pdf.

In una prima fattispecie oggetto di indagine da parte della *Corruption and Crime Commission* dell'Australia Occidentale, del maggio 2019³¹⁵, si indaga su una situazione di conflitto di interessi, di un dipendente del Dipartimento delle Miniere e del Petrolio, Ms. Bellamy.

Questa, dice la Relazione, intrattiene da un certo momento una 'relazione romantica' con tal Mr. Pratt, che lavora per conto di una ditta del settore in cui opera il Dipartimento. Ms. Bellamy omette di dichiarare tale relazione, e dunque conflitto di interessi, quando autorizza pagamenti a favore della Ditta in cui lavora Mr. Pratt e anzi fornisce all'ufficio informazioni fuorvianti, volutamente sfruttando la sua posizione per favorire tale Ditta.

La Commissione descrive minuziosamente ogni lato della vicenda, personale, economico e professionale; in considerazione dell'ampio approfondimento, pur riconoscendo che non c'è prova che la dipendente abbia ricevuto vantaggi economici per la sua condotta, tuttavia si afferma la evidente violazione del codice di comportamento del pubblico impiego, a causa del palese conflitto d'interessi non dichiarato. Inoltre, si nota, l'attività della dipendente, a favore della Ditta sopra indicata, è stata facilitata dalle procedure seguite dal Dipartimento nella scelta dei contraenti, soprattutto perché consentono la frammentazione degli appalti e metodi di pagamento troppo informali; pratiche considerate 'non appropriate' dalla Commissione³¹⁶.

Ancora una volta si appunta l'attenzione non solo sulla condotta del singolo, e più in generale sulla eventuale tendenza del singolo a fare il proprio interesse a scapito di quello pubblico, che in qualche misura può essere un dato inevitabile, ma sulle misure procedurali e organizzative capaci di prevenire il fenomeno e impedirlo, proteggendo le istituzioni e la loro funzione.

In un secondo caso, denominato 'Operazione Oakley', affrontato dalla Commissione, e oggetto della relazione dell'agosto 2018, si tratta parimenti il tema dei conflitti di interesse,

³¹⁵*Corruption and Crime Commission*, Australia Occidentale, *Indagine su una grave condotta scorretta nell'appalto dei servizi ambientali*, maggio 2019, www.ccc.wa.gov.au/publications/reports/page/serious-misconduct-procurement.environmental-services.

³¹⁶*Ibidem*, pag. 17.

relativamente al dirigente generale della Contea di Halls Creek, Mr Rodger Kerr-Newell, nell'ambito di una più vasta indagine su tale ufficio, avviata dopo alcune segnalazioni anonime. Anche qui, si tratteggia il ritratto di molti personaggi, in un paragrafo intitolato 'Who's who', come in premessa a un copione, poi si espone la trama, caratterizzata dal progressivo emergere di conflitti di interesse: in particolare, risulta che il dirigente abbia condotto procedure selettive del personale in modo discutibile (si analizzano e discutono le prove orali svolte) e poi, nel corso dell'attività degli assunti, favorito chi era legato a lui da una relazione personale. Inoltre emergono opacità nella gestione delle risorse negli appalti.

La Commissione, oltre a evidenziare le condotte scorrette, non può fare a meno di sottolineare, sul piano generale, di assetto organizzativo e di impostazione culturale, che *“La Contea, in quanto pubblica amministrazione, deve essere in grado di dimostrare alle imprese e alla comunità che conduce la sua attività contrattuale con alti livelli di correttezza ed accountability. Uno degli elementi della cultura dei contratti pubblici che promuova alti standard del genere in modo consistente e non avvantaggi alcune imprese a danno di altre”*³¹⁷.

La significativa espressione 'cultura dei contratti pubblici', indica una componente della più ampia cultura della funzione pubblica, rilevante in una materia come quella discussa nell'indagine in questione, *“capace di avere un impatto sulla fiducia della collettività nei confronti dei processi decisionali e sul buon governo della Contea di Halls Creek. La Commissione intende incoraggiare gli altri enti locali a prestare attenzione a questa vicenda come a un esempio in riferimento al quale è bene cautelarsi”*³¹⁸.

'A cautionary tale', un racconto che induce a prudenza, un po' sentenza e un po' trama teatrale, a scopo di prevenzione della corruzione. La Commissione dell'Australia Occidentale, al pari delle altre, svolge prima di tutto una funzione di conoscenza, di soggetto che mette in evidenza

³¹⁷*Ibidem*, pag. 37.

³¹⁸*Ibidem*, pag. 4.

le dinamiche scorrette agli occhi delle Istituzioni, per far riparare le falle nel muro di difesa e per difendere e rinsaldare la fiducia dei cittadini nello Stato e nella sua funzione.

5-CONSIDERAZIONI D'INSIEME SUL SISTEMA AUSTRALIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il 'racconto', il parlare, l'esprimere e mettere in evidenza le scelte e i comportamenti si dimostra ancora una volta la chiave della prevenzione della corruzione, con una marcata coloritura, però, nel caso australiano, dettata dall'accento posto sul fattore organizzativo e sul fattore culturale. Valutare i rischi, e dichiararli, significa imporre questo 'racconto' alla stessa amministrazione, in modo da prevenire fatti di corruzione e di cattiva amministrazione. Inoltre risulta di centrale rilevanza formare adeguatamente il personale, far sviluppare una coscienza etica ai dipendenti, anche accogliendo l'apporto di culture diverse totalmente da quella di matrice occidentale, come efficacemente espresso nel Piano di Riconciliazione del *Queensland*, per sviluppare una coscienza civica e una moralità diffusa, quale base della democrazia. Inoltre, essenziale appare prevedere controlli costanti e valutazioni delle attività delle amministrazioni, che a loro volta debbono dare il buon esempio in argomento di cultura dell'etica pubblica. La 'cultura etica dell'organizzazione', in grado anche di contemplare e valorizzare l'indignazione morale e il diritto al dissenso, si rivela elemento di efficienza del sistema e fulcro della legalità democratica.

Tutto ciò, secondo il modello anticorruzione australiano, può consentire di darsi una organizzazione in grado di fare muro al malaffare o alle inefficienze, garantendo una tenuta solida e riparando, se del caso, tempestivamente le eventuali falle dell'organizzazione, potendo contare su un sistema capace di prevenire e, all'occorrenza, di reagire e porre rimedio al problema.

Interessante, su un piano generale e di teoria politica, ciò che indica quale sia il naturale sviluppo della concezione della cosa pubblica, sorta col sistema costituzionale moderno dei pesi e contrappesi: *“Per raggiungere – o almeno avvicinarsi a raggiungere – l’obiettivo che chiamiamo l’interesse pubblico è richiesto molto di più, che non la partecipazione in politica*

*sulla base di interessi di una parte*³¹⁹. Ciò che occorre (e occorre), si dice, è che i *leaders* politici stabiliscano e diano forma ad un'offerta politica che abbracci i valori così come gli interessi, il futuro oltre che al presente, le minoranze tanto quanto le maggioranze e l'ambiente tanto quanto l'economia.

Concezione di lungo respiro che, come delineato nell'esame delle norme e della prassi delle autorità di prevenzione della corruzione citate nel presente capitolo, emerge dalle finalità e dalle forme dell'ordinamento anticorruzione australiano, ispirate in definitiva alla centralità dei diritti fondamentali e in grado di poter garantire solidità alle istituzioni e tenuta del sistema economico.

Anche il sistema anticorruzione del resto contribuisce al benessere del Paese e, a tale ultimo proposito, con un certo orgoglio taluno afferma: *“L’Australia risulta in buona forma. A differenza di gran parte del mondo sviluppato, in Australia l’equilibrio tra i poteri è solido; il sistema finanziario va bene; le nostre strutture economiche e le regole istituzionali, sviluppatasi nel corso di molti decenni, hanno isolato l’Australia da shock esterni associati alle crisi asiatiche della fine anni ’90. Queste basi istituzionali ed economiche rappresentano qualità costruite dagli australiani, quale eredità per il futuro”*³²⁰.

La ‘lezione australiana’ può dirsi in parte acquisita anche nel sistema italiano, per quanto concerne l’affermazione di un modello centrato sull’importanza della organizzazione, attraverso la previsione del Piano Nazionale Anticorruzione e delle relative misure attuative; meno, forse, quanto al diffuso senso di rispetto della legalità e alla efficacia delle misure organizzative che dal primo dipendono. Del tutto inedita e degna di considerazione è l’attenzione posta alle culture aborigene, e alle norme recenti che mirano a riconoscere l’importanza di tali culture anche quale leva di prevenzione della corruzione, con riguardo alle

³¹⁹ Geoff GALLOP, *A Republican History of Australia*, op. cit., pag. 206.

³²⁰ Così Ken HENRY, *Australia’s future in the Asian Century*, op. cit. pag. 164.

quali la nostra società può certamente trarre elementi di riflessione preziosi e utili a vivificare quella coscienza democratica che è la base e il motore della stessa attività anticorruzione.

Proseguendo la trattazione, e per così dire l'itinerario tracciato, si affronta ora il tema dell'ordinamento anticorruzione in Colombia.

CAPITOLO III

IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN COLOMBIA

1-L'ORDINAMENTO COLOMBIANO: CENNI STORICO-GIURIDICI E SISTEMA COSTITUZIONALE

1.1 La 'democrazia più antica dell'America Latina'

“In cambio della tua amicizia, ti chiedo una sola cosa: dovresti dirmi quali cittadini sono neri, bianchi, o indios; se qualcuno vuole scalare il punto più alto, dovrebbe cercare una scala di altro tipo....il tempo degli schiavi è finito, oggi siamo uomini liberi al pari dei bianchi”³²¹.

La Colombia, come gran parte del Centro e Sud America, condivide una storia complessa e travagliata, particolarmente legata al suo passato coloniale e alle vicende di sfruttamento economico di tali territori e delle persone.

Lo sviluppo di una coscienza e di un ordinamento democratico muove da quelle sofferenze e trova una significativa manifestazione nell'ordinamento colombiano attuale, nel quale la legislazione anticorruzione gioca un ruolo centrale.

La Colombia, ricorda taluno, è la 'democrazia più antica dell'America Latina'³²² e ha potuto, sia pur con fatica e con molte contraddizioni, costruire un ordinamento molto evoluto sul piano dell'anticorruzione grazie all'emergere della volontà di riscatto dallo sfruttamento e del sentimento di coscienza civica, in un lento e articolato percorso storico.

Anche in tale esempio, si possono trarre elementi propri e caratteristici del singolo paese, e così pure tratti costanti che riguardano ogni consorzio d'uomini, e dunque tali da offrire spunti di riflessione validi in ogni luogo. Pure in tal caso, peraltro, come per l'Australia, le comunità di cittadini attuali sono il frutto di discendenti dei colonizzatori europei e delle popolazioni indigene, oltre che (in tale caso) degli schiavi. Perciò si tratta di una complessità antropologica

³²¹ Candelario OBESO, dai *Cantos populares de mi tierra*, 1877, citato da Jason McGRAW, *The Work of recognition: Caribbean Colombia and the postemancipation struggle for citizenship*, The University of North Carolina Press, 2014, pag. 1.

³²² Gabriel RUIZ, *Representaciones del Estado Colombiano y construcción de ciudadanía en los márgenes*, in "European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe", n. 104 (Luglio-Dicembre 2017), pagg. 1-22, Pubblicazione del Centro per gli Studi nella documentazione sull'America Latina, Amsterdam, tratto da Jstor, pag. 4.

e culturale che rende ancora più arduo, ma pure per lo stesso motivo interessante, studiare, soprattutto sotto la lente delle regole anticorruzione, se e come si è potuto comporre un ordinamento che possa tendere a garantire la dignità delle persone.

Un Nuovo Mondo che impone uno sforzo di comprensione maggiore rispetto alle realtà sociali e giuridiche dei quali si ha consuetudine in Europa, come qualcuno nota fin dall'inizio, pur se forse con una troppa enfasi: "*L'avvenimento più importante dopo la creazione del mondo, a parte la incarnazione e la morte di chi lo creò, è la scoperta delle Indie*"³²³. In uno dei primi scritti di Colombo, quattro mesi dopo aver posto piede in terra 'americana', scrive: "*Ci sono palme di sei o otto specie diverse, che destano ammirazione, per la loro bella forma, così pure gli altri alberi, i frutti e le piante. Suscita meraviglia la grandezza dei campi, e il miele, di molte specie di api. La terra ha molti giacimenti di metalli, e gente in numero notevole*"³²⁴

La ricchezza di risorse che contraddistingue tali terre e si accompagna, dal lato politico e giuridico, alla dominazione delle potenze spagnola e portoghese, fino al periodo della progressiva indipendenza agli inizi del XIX Secolo³²⁵.

³²³ Francisco LOPEZ DE GOMARA, citato da Antonio Garcia ANGÈL, *La verdad del cronista*, in "Cronistas de Indias en la Nueva Granada (1536-1731)", Pubblicazione del Comune di Bogotá, Istituto Distrettuale delle Arti, Bogotá 2013, pag. 7.

³²⁴ *Ibidem*, pagg. 7-8.

³²⁵ Cfr., tra gli altri, Alejandro AGUERO, *Local Law and Localisation of Law. Hispanic Tradition and Colonial Culture (16-18th Centuries)*, in "Spatial and temporal dimensions for legal history. Research Experiences and Itineraries", a cura di Massimo Meccarelli e Maria Julia Solla Sastre, Max Planck Institute for Legal History, 2016; Concepcion CARO GARCIA, *Bolivar y la liberacion de America*, in "Investigacion Economica, vol. 42, n. 166 (ottobre-dicembre 1983)", pagg. 343-361, Pubblicazioni della Facoltà di Economia dell'Università Autonoma del Messico; José Carlos CHIARAMONTE, *La antigua Constitucion luego de las independencias, 1808-1852*, in "Desarrollo economico, vol. 50, n. 199 (Ottobre-Dicembre 2010)", pagg. 331-361, Pubblicazioni dell'Istituto dello Sviluppo Economico e Sociale, Buenos Aires, tratto da Jstor; Oscar MAZIN, *La historia*, in "Iberoamerica. Del descubrimiento a la independencia", Pubblicazione del Colegio de Mexico, 2007, tratto da Jstor; Marco PALACIOS, *Tierra y sociedad en la region de Bogotá durante la segunda mitad del siglo XIX*, in "El café en Colombia 1850-1970. Una historia economica, social y politica", Pubblicazione del Colegio de Mexico, 2002; Giorgia PAVANI, *El papel dela historia del derecho en la formacion del 'criptotipo centralista' en America Latina*, in "Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico", a cura di Massimo Brutti e Alessandro Somma, Max Planck Institute for European Legal History, 2018, tratto da Jstor; Javier Fernandez SEBASTIAN, *Del rey cautivo a la republica de derecho divino. Rethoticas y imaginarios de las revoluciones hispanicas*, in "Mexico a la luz de sus revoluciones", vol. 1, a cura di Laura Rojas e Susan Deeds, Pubblicazione del Colegio de Mexico 2014 (per la parte in cui cita Bolivar).

Alla ricchezza economica e culturale³²⁶, fa da contrappunto il problema dell'organizzazione politica, in una dialettica tra pluralismo sociale e rischi di risvolti autoritari del potere propria di ogni società: dice taluno che *“mentre per sua natura la vita tende al pluralismo, alla varietà dei colori, a organizzarsi e costituirsi in modo indipendente, tende a realizzare la propria libertà, il sistema post-totalitario (a maggior ragione quelli totalitari) esige monolitismo, uniformità, disciplina”*³²⁷. E anche nel caso della Colombia, come emerge dalla sua storia, risulta di centrale importanza per lo sviluppo di un ordinamento anticorruzione, quale elemento significativo di garanzia della legalità democratica, l'aspetto del pluralismo culturale e dell'educazione, attraverso il lento formarsi di una coscienza di cittadini. Aspetto che troverà una traduzione in norma nella Costituzione attuale.

‘Americani per nascita, europei per diritti’, così Simon Bolivar parlava della popolazione della *‘Republica de la Gran Colombia’*, lo Stato che si rendeva indipendente nel 1819 e che comprendeva gli odierni Colombia, Panama, Venezuela e Ecuador: *“La Monarchia spagnola, nel perder l’America, è simile all’Impero Romano quando quella enorme massa andò dispersa nel mezzo del mondo antico. Ciascuna parte formò una Nazione indipendente conforme alla propria situazione e interesse; ma con la differenza che quelle realtà volevano ristabilire le loro società originarie. Noi non conserviamo le vestigia di ciò che è stato in altra epoca: non siamo Europei, non siamo Indios, ma una specie intermedia tra Spagnoli e Indigeni. Siamo Americani per nascita e europei per diritti”*³²⁸.

³²⁶ “Secondo un’espressione spesso usata da analisti colombiani e internazionali, il problema economico della Colombia non è la povertà, ma la ricchezza (potenziale). Uscito lentamente da un meccanismo produttivo di stampo coloniale, quando l’economia era interamente fondata sull’esportazione del caffè, il paese sta mettendo a frutto un’ampia serie di risorse. Lo sviluppo economico tuttavia non procede affatto in maniera equilibrata: non da un punto di vista geografico, per cui è quasi impossibile un confronto tra le condizioni di vita nelle aree urbane, spesso ben organizzate, relativamente ricche e simili a quelle dei paesi occidentali più avanzati, e nelle regioni rurali, in specie quelle meridionali e orientali; né da un punto di vista sociale, dato che alle varie spinte di ristrutturazione economica e finanziaria hanno finora sempre fatto da corollario un’agguerrita resistenza e il rapido adeguamento dei ceti tradizionalmente privilegiati (in primo luogo i grandi proprietari terrieri e le società a capitale internazionale che controllano la produzione di materie prime e servizi”, così alla voce ‘Colombia’, Enc. Treccani, www.treccani.it/enciclopedia/colombia.

³²⁷ Vaclav HAVEL, *Il potere dei senza potere*, citato da Marco Damilano, in ‘L’Espresso’, del 21 luglio 2019.

³²⁸ Simon BOLIVAR, *Discurso de Angostura*, 15 febbraio 1819, cfr. https://storicamente.org/sites/default/images/articles/media/1880/Bolivar_Discurso_de_Angostura.pdf, pag. 74.

Cultura e legalità vanno insieme come ricordava efficacemente e di recente taluno³²⁹ e ciò è stato chiaro fin dalla proclamazione dell'indipendenza della Colombia, quando, certamente con la retorica del tempo, ma pure enunciando tematiche che anticipano i moderni approcci anticorruzione e perfino espressioni che poi si ritrovano nella legislazione attuale, si diceva: *“L'educazione popolare deve essere il primo pensiero paterno del Parlamento. Morale e luce sono i poli di uno Stato, le nostre prime esigenze. Prendiamo da Atene il suo Areopago, e i guardiani dei costumi e delle leggi; prendiamo da Roma i suoi censori e tribunali interni; e costruendo una alleanza sacra di tali istituzioni morali, rinnoviamo nel mondo l'idea di un popolo che non si accontenta di essere libero e forte, ma che intende anche esser virtuoso. Prendiamo da Sparta i suoi austeri comportamenti, e formando così una fonte di virtù, diamo alla nostra repubblica un quarto potere il cui compito sia la cura dell'infanzia e del cuore degli uomini, lo spirito pubblico, i buoni comportamenti e la morale repubblicana. Costituiamo questo 'Areopago' che vegli sull'educazione dei bambini, sull'istruzione nazionale; perché purifichi ciò che ha corrotto lo Stato, e persegua l'ingratitude, l'egoismo, le negligenze, e che individui i segni iniziali della corruzione, colpendo non solo chi si pone direttamente contro le leggi, ma pure chi le indebolisce, non solo chi viola la Costituzione, ma anche chi viola il pubblico interesse”*³³⁰.

“La lotta contro la dominazione spagnola sfociò nella proclamazione dell'indipendenza di tale territorio (1819) col nome di Repubblica de la Gran Colombia, la cui Costituzione fu promulgata nel 1821 e della quale fu eletto Presidente Simon Bolivar. I contrasti insorti tra le diverse regioni che facevano parte della Gran Colombia però portarono ben presto al suo frazionamento: morto Bolivar nel 1830, nel 1831 fu sancita la separazione tra il Venezuela, l'Ecuador e la Colombia (comprendente allora anche Panama) che assunse il nome di Repubblica de la Nueva Granada”, così in Enc. Treccani, Colombia, *op. cit.*. Una intensa conflittualità politica caratterizza anche la storia successiva della Colombia, fino alla guerra civile tra il 1899 e il 1902, a alle vicende novecentesche, per le quali si rinvia al testo citato.

³²⁹ *“Quando la cultura (cioè la tolleranza della corruzione) e le leggi confliggono, a rimetterci sono queste ultime”*, così Gherardo Colombo nel ricordare Francesco Saverio Borrelli, Quotidiano 'La Repubblica', 21 luglio 2019.

³³⁰ Simon Bolivar, *Discurso de Angostura*, *op. cit.*, pag. 94. La forza suggestiva della figura e del pensiero di Bolivar riecheggia nelle canzoni popolari, che, per il riscatto degli oppressi, lo invocano di nuovo, come interprete della volontà popolare: *“Simon Bolivar, Simone, revivido in las memorias, que abrió otro tiempo la historia, te espera el tiempo Simon. Simon Bolivar, razón, razón del pueblo profunda, antes que todo se hunda, vamos de nuevo Simon”*, Inti Illimani, citati da Piero SCHIAVAZZI, *La cavalcata bolivariana di Bergoglio, prima che 'tutto sprofondi'*, https://www.huffingtonpost.it/2017/08/13/la-cavalcata-bolivariana-di-bergoglio-prima-che-tutto-sprofondi_a_23076060/.

In tale discorso emerge una nozione più ampia di corruzione rispetto a quella penalistica, inoltre la necessità di un'autorità anticorruzione *ante litteram*, e la centralità del tema educazione: *“Preoccupa profondamente Bolivar il problema della educazione al servizio della collettività, per cui fonda diverse istituzioni educative, tra le quali l'Università di Trujillo in Perù nel 1824. Progetta la formazione obbligatoria per insegnare alle popolazioni indigene mestieri professionali come il muratore, il fabbro il carpentiere”*³³¹. L'inclusione sociale e la cultura appaiono decisivi, tanto più per tenere insieme una società variegata³³². Si dimostra così la grande lungimiranza del personaggio, perfino troppo avanti per i suoi tempi, ma in grado di lanciare messaggi preziosi per l'avvenire: *“Il sogno di Bolivar, diremo noi, fu un enorme salto nel vuoto per quel tempo, proiettandosi verso una tappa posteriore dell'evoluzione del mondo, dove la unità delle nazioni si baserà sull'uguaglianza degli uomini”*³³³.

Legalità e educazione si fondano sul riconoscimento e sulla pratica dei diritti di eguaglianza, a partire dalle fasce di popolazione più disagiata. La ricca diversità culturale della Colombia, con la presenza di popolazioni indigene molto variegata, ha condotto, secondo taluno, a dare forma prima che in altre realtà ad un'idea di sovranità popolare basata su pluralismo e multiculturalismo: *“In tali paesi la presenza di comunità originarie, alle quali si applica con diverse sfumature un diritto speciale, si è trasformato in un elemento chiave di*

³³¹ Concepcion CARA GARCIA, *Bolivar y la liberacion de America*, op. cit., pag. 355.

³³² *“La Colombia è un paese caratterizzato da ricca diversità. La sua società si compone di molti gruppi etnici, tra cui spicca la popolazione meticcia, proveniente dalla mescolanza della popolazione europea e nativa. La Colombia, allo stesso tempo, è il secondo paese che parla lingua spagnola nel mondo, ma conta approssimativamente sessantacinque lingue indigene”*, cfr. <https://www.donquijote.org/es/cultura-colombiana/tradiciones/sociedad/>.

³³³ Così, con una vena di pur irrinunciabile utopia, Concepcion CARA GARCIA, *Bolivar y la liberacion de America*, op. cit., pag. 361. Cfr. anche Jaime VIDAL PERDOMO, Augusto TRUJILLO MUNOZ, *Historia constitucional de Colombia*, Edizioni dell'Accademia Colombiana di Giurisprudenza, Bogotá 2012. Nello stesso volume Marco Gerardo Monroy Cabra dice di Bolivar: *“E' unanimamente riconosciuto che fu un grande militare, statista, scrittore, educatore, leader rivoluzionario e pensatore”*. Tra gli altri meriti ascritti dall'autore a Bolivar si afferma che *“diede impulso alla creazione di una Confederazione di Nazioni Ispanoamericane, costituendo il Congresso di Panama del 1826, antecedente della Lega delle Nazioni, della Organizzazione degli Stati Americani e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite”*, così rispettivamente a pag. 11 e 26. Taluno nota tuttavia che *“lo stesso Libertador si convertì provvisoriamente alla dittatura, ritenendo che indipendenza e democrazia in versione andina necessitassero una fase preliminare, istruttoria ed autoritaria, per scendere e sedimentare nelle coscienze”*, così Piero SCHIAVAZZI, op. cit., pag. 2.

*contrapposizione al paradigma della sovranità classica di origine occidentale-liberale, basato su un concetto di pluralismo/multiculturalismo di 'assimilazione' e non di integrazione. Il paradigma della sovranità classica è stato trasposto negli Stati latinoamericani attraverso l'adozione di una forma di Stato unitaria e ha permesso un controllo della popolazione indigena. La nuova onda del costituzionalismo, con il riconoscimento nei testi costituzionali dei diritti delle popolazioni indigene e l'affermazione dello Stato 'interculturale', inaugura una rottura con questo paradigma'*³³⁴.

L'elaborazione del concetto di Stato 'interculturale' ricorda gli sforzi dello Stato del Queensland in argomento di riconciliazione con le popolazioni aborigene, sopra citati, nell'ottica di una composizione delle diverse parti della società rispettoso e inclusivo, in ciò culturalmente e costituzionalmente evoluto e perciò in grado di assicurare meglio la prevenzione della corruzione e garantire la tenuta delle istituzioni democratiche.

Molto significativa in proposito è una importante sentenza della Corte Costituzionale colombiana, dal forte valore simbolico, che ha sancito l'incostituzionalità di leggi di fine '800 che prevedevano forme di discriminazione e qualificavano le popolazioni indigene come 'selvagge': *"L'art. 1 della Carta Costituzionale colombiana consacra il pluralismo come uno dei pilastri assiologici dello Stato Sociale di diritto colombiano, mentre l'art. 7 afferma che lo Stato riconosce e protegge la diversità etnica e culturale della nazione colombiana"*³³⁵. A giudizio della Corte, *"i gruppi etnici, qualificati per un secolo come 'selvaggi', sono considerati dalla Costituzione attuale come comunità culturali differenti e le persone che li costituiscono trattate di conseguenza come portatori di altri valori, altri obiettivi e sogni rispetto a quelli tradizionalmente sacralizzati con il sigillo dell'Occidente. Non sono candidati a soffrire un processo benevolo di riduzione alla cultura e alla civilizzazione, bensì sono 'soggetti culturali'*

³³⁴ Giorgia PAVANI, *El papel de la historia del derecho en la formación del 'criptotipo' centralista en América Latina*, op. cit., pag. 412.

³³⁵ Corte Costituzionale della Colombia, Sentenza C-139/1996, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-139-96.htm>.

con pienezza di diritti, in forza dell'umanità che incarnano, con diritto di vivere coerentemente con le loro credenze e a perseguire gli obiettivi che valutano plausibili, all'interno del livello etico minimo che la Costituzione prevede"³³⁶.

1.2 La Costituzione del 1991: 'brujula luminosa', ovvero una possibile nuova prospettiva di coscienza e partecipazione democratica

L'ordinamento anticorruzione colombiano si spiega e trae legittimazione nel quadro della nuova Costituzione del 1991, che viene elaborata ponendo al centro l'obiettivo di *"rafforzare la democrazia partecipativa, e radica perciò, con l'art. 2, l'origine dei poteri pubblici nell'unione tra i cittadini, 'il popolo', in opposizione al concetto proprio della Costituzione del 1886, di Sovranità Nazionale. Il concetto di Sovranità Popolare, come fondamento della democrazia partecipativa, non è da considerare una mera proclamazione; al contrario, l'art. 103 definisce la varietà degli strumenti giuridici che garantiscono che la origine, l'esercizio, il controllo e il rinnovo del potere politico statale rispondano effettivamente al popolo: sono meccanismi della partecipazione del popolo all'esercizio della sovranità, il voto, il plebiscito, il referendum, la consultazione popolare, il Comune aperto, l'iniziativa legislativa, la revoca del mandato*"³³⁷.

Ancora una volta si afferma che il cittadino è pienamente tale se esercita tutte le facoltà che derivano dal concetto di sovranità popolare: *"Coerentemente con l'art. 103, l'art. 40 della Costituzione esprime in modo ampio i diritti politici di partecipazione del cittadino*

³³⁶ *Ibidem*, par. 6.5. Una caratteristica culturale tipica dei gruppi indigeni, nota la Corte, *"è che la loro etica si estende non solo a comprendere le persone, ma anche l'ambiente circostante, gli animali, le piante e i minerali inclusi. E' a partire da questa relazione particolare che si intende la tipicità propria di questa cultura"*. Si riscontrano concezioni dei rapporti sociali radicalmente diversi da quelli occidentali, a cominciare dal concetto di proprietà della terra, che trova cittadinanza nella nuova Costituzione: *"Il Costituente del 1991, al fine di proteggere l'integrità territoriale e culturale delle popolazioni indigene, ha stabilito la proprietà collettiva delle terre comunali sancendone l'inalienabilità, in maniera che non possano essere oggetto di vendita o transazione alcuna da parte di alcuno"*. Anche nelle popolazioni Mapuche del Cile, ad esempio, si nota una diversa concezione della proprietà e perfino del tempo, e un rispetto della natura tale per cui, prima di bere o mangiare qualcosa, una parte del cibo o delle bevande si versa alla terra per nutrirla.

³³⁷ Jaime VIDAL PERDOMO, Augusto TRUJILLO MUNOZ, *Historia constitucional de Colombia*, op. cit. pag. 462.

*individualmente considerato: 'Ogni cittadino ha diritto a partecipare alla formazione, all'esercizio e al controllo degli organi politici. Per rendere effettivo questo diritto può: eleggere ed essere eletto; prendere parte a plebisciti, referendum, consultazioni popolari e altre forme di partecipazione democratica; costituire partiti, movimenti, gruppi politici senza alcuna limitazione; far parte di essi liberamente e diffondere le sue idee e programmi; revocare il mandato degli eletti nelle forme stabilite dalla Costituzione e dalla Legge; accedere alle cariche pubbliche; interporre azioni pubbliche a difesa della Costituzione e della Legge'*³³⁸.

Lo stesso processo costituente che ha condotto alla redazione della Carta Fondamentale del 1991 è stato accompagnato da un ampio percorso di consultazione dei cittadini: *"In ciascun Comune, in ciascuna Università, organizzazione sindacale, sociale, consiglio locale indigeno, ecc. ha potuto tenersi un tavolo di lavoro che elaborava al suo interno un documento da inviare poi, con le proposte formulate, al rispettivo governatore, alla segreteria della Presidenza della Repubblica o agli uffici degli affari indigeni del Governo, secondo i casi. Secondo il coordinatore di tali tavoli, designato dal Governo, funzionarono più di 1500 tavoli in tutto il Paese, con un numero approssimato di 350.000 cittadini che inviarono 150.000 progetti. Nessun processo di riforma in Colombia aveva contato su una partecipazione civica tanto ampia e con un tal numero di iniziative, a dimostrazione dell'entusiasmo che l'iniziativa di riforma suscitava nei più diversi settori della società civile"*³³⁹.

³³⁸*Ibidem*, pag. 462. Lo spirito di fondo della nuova Costituzione è enunciato nel preambolo: *"Il popolo della Colombia, nell'esercizio del suo potere sovrano, rappresentato attraverso i suoi delegati alla Asamblea Nazionale Costituente, e con il fine di rafforzare l'unità della Nazione e assicurare ai suoi abitanti la vita, la convivenza, il lavoro, la giustizia e l'uguaglianza, la conoscenza, la libertà e la pace, dentro una impostazione giuridica, democratica e partecipativa che garantisca un ordine politico, economico e sociale giusto e rivolto a dare impulso alla integrazione della comunità latino americana, approva la seguente Costituzione"*.

³³⁹Jaime VIDAL PERDOMO, Augusto TRUJILLO MUNOZ, *Historia constitucional de Colombia*, op. cit. pag. 457. E, si nota, *"lo sforzo dei cittadini non fu vano, poiché il regolamento approvato poi dalla Costituente per i propri lavori obbligava chi faceva proposte, sui diversi aspetti della trama costituzionale, e li sottoponeva al dibattito della plenaria, a consultare le proposte che su un determinato argomento erano state formulate nei tavoli di lavoro. A tal fine ci si basava sul lavoro ammirabile di ordinare e sistemare l'enorme cumulo di proposte pervenute dai cittadini svolto dall'ufficio della Presidenza"*.

Ampio e articolato l'elenco delle libertà fondamentali³⁴⁰, estremamente avanzato per completezza, e rilevante l'impulso che si intende dare al profilo educativo, quale base della pratica democratica.

Con riferimento alla nuova Costituzione, *“l'innovazione risiede nella creazione di un nuovo Stato sociale di diritto che si manifesta nell'ampio riconoscimento dei diritti civili, politici e di partecipazione dei cittadini, nella universalizzazione della sicurezza sociale e dei principi di solidarietà sociale, nel rafforzamento del concetto di società civile”*³⁴¹.

Significativamente l'art. 41 della Costituzione stabilisce che: *“In tutte le istituzioni educative, pubbliche o private, saranno obbligatorie lo studio della Costituzione e della Educazione Civica Inoltre si favoriranno pratiche democratiche per far comprendere i principi e i valori della partecipazione civica”*.

Molto netta e importante è pure l'indicazione dei doveri del cittadino (art. 95): *“Lo status di colombiano impone a tutti i membri della comunità nazionale di renderla più grande e darle dignità (il verbo, molto significativo, è 'dignificar'). L'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciute da questa Costituzione implica delle responsabilità. Sono doveri della persona e del cittadino: rispettare i diritti altrui e non abusare dei propri; operare conformemente al principio di solidarietà sociale, rispondendo con azioni umanitarie alle situazioni che pongano in pericolo la vita o la salute delle persone; rispettare e sostenere le autorità democratiche legittimamente costituite per mantenere l'indipendenza e l'integrità nazionale; difendere e diffondere i diritti umani come fondamento della convivenza pacifica; partecipare alla vita politica, comunitaria e civica del Paese; contribuire all'ottenimento e al mantenimento della*

³⁴⁰ Si stabiliscono, tra gli altri, il diritto alla privacy, i diritti 'culturali' alla formazione completa in special modo dei bambini, la funzione 'ecologica' della proprietà privata, accanto a quella sociale, il dovere dello Stato di 'formare il cittadino colombiano al rispetto dei diritti umani', la protezione del patrimonio storico artistico, il diritto ad un ambiente sano, il diritto all'integrità e al rispetto dei beni pubblici e la loro destinazione all'uso comune, il diritto alla sicurezza sul lavoro, allo sport, all'onore, e all'alimentazione sana; si sancisce un espresso 'statuto di garanzia' delle opposizioni parlamentari.

³⁴¹ Francisco RODRÍGUEZ VARGAS, *La sociedad civil y el Estado en Colombia*, In “Revista de ciencias administrativas y sociales”, n. 6 (Luglio-Dicembre 1995), pp. 35-65, Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Economiche, Università Nazionale della Colombia, Bogotá 1995, tratto da Jstor, pag. 38.

pace; collaborare al buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia; proteggere le risorse culturali e naturali del Paese e collaborare a conservare un ambiente sano; contribuire al finanziamento delle spese statali in modo giusto e equo".

Si istituisce anche una speciale azione di tutela immediata dei diritti costituzionali fondamentali "quando risultino violati o minacciati dalla azione o omissione di qualche autorità pubblica" (art. 86).

Di fondamentale importanza, ovviamente, l'introduzione della Corte Costituzionale: "Una generosa Carta dei Diritti e delle garanzie del cittadino, il carattere normativo della Costituzione (e non programmatico) e la formula politica dello Stato sociale di diritto che certamente richiede la piena realizzazione dei diritti fondamentali, esigevano la creazione di un tribunale specializzato in materia costituzionale"³⁴².

Può affermarsi in sintesi che "la Costituzione del 1991 è risultata un testo moderno, con un profondo contenuto umanistico, di natura pluralista nella misura in cui riconosce e protegge la diversità etnica, religiosa, politica, regionale e culturale del Paese. Essa, inoltre, ha fatto intrecciare il costituzionalismo colombiano con le correnti più avanzate del costituzionalismo occidentale di origine tedesco-spagnola. Le disposizioni della Costituzione del 1991, e soprattutto la previsione dell'azione speciale di tutela che ha suscitato nelle persone la coscienza della loro appartenenza civica, come titolari dei diritti che si possono far valere e assicurare giudizialmente, ha consentito che lo Stato colombiano recuperasse la sua legittimità, che si era persa o quantomeno era seriamente in pericolo negli anni Ottanta del secolo scorso. La Costituzione del 1991 ha dimostrato che si può governare senza stato d'assedio; che è possibile affrontare le sfide portate dalle diverse forme di violenza che affliggono il Paese, rispettando le garanzie e le libertà democratiche"³⁴³.

³⁴²Jaime VIDAL PERDOMO, Augusto TRUJILLO MUNOZ, *Historia constitucional de Colombia*, op. cit. pag. 484.

³⁴³*Ibidem*, pag. 488.

Sia pur con limiti e punti deboli, soprattutto sotto il profilo della decentralizzazione non accompagnata da un sufficiente rafforzamento delle autorità locali (tenuto conto anche delle condizioni culturali e economiche specialmente delle aree rurali)³⁴⁴, la Costituzione del 1991 segna una tappa importante, frutto di un lungo percorso di evoluzione dell'ordinamento colombiano.

Con una bellissima ed efficace metafora marinara, uno scrittore colombiano afferma che: *“La Costituzione è colonna e la struttura grazie alla quale una Nazione può dirsi vigorosa e avere un avvenire prospero, poiché i compiti e le sfide della patria nascente si legano e intrecciano in questa carta di navigazione che definisce la nostra identità. In forza di tale carta fondamentale non siamo naufraghi o dispersi in un mondo ampio e estraneo, né sonnambuli nella notte confusa delle guerre e dei tradimenti. Nella Costituzione abitano le sfide, i sogni, i principi, le verità di una società che trova in tale corpo normativo la sua bussola luminosa e la sua mappa geografica dei sogni. E' un affresco o poema della sua epoca, una piccola opera d'arte, che, come la grammatica o la geometria, fissa le frontiere e le coordinate di un destino comune nel quale i cittadini possono essere liberi e autonomi sotto il cielo limpido del nostro tempo”*³⁴⁵.

Lontano è il tempo in cui il poeta scriveva: *“Poiché hai visto la mia pelle, colore dell'inchiostro, forse tu credi che anche la mia anima sia nera?”*³⁴⁶.

³⁴⁴ “Le istituzioni democratiche funzionano bene quando possono contare su condizioni materiali e culturali minime di eguaglianza tra le persone. Tali condizioni sono le precondizioni della corretta vita istituzionale. Quando in un contesto gerarchizzato premoderno si introducono riforme democratiche come la decentralizzazione, queste fanno danno, o, nella migliore delle ipotesi, sono inutili. Così, per esempio, la democrazia diretta è un progresso enorme; ma, quando si svolge in ambiti dominati da attori sociali potenti, con potere intimidatorio sul resto della popolazione, o semplicemente con la capacità di determinare la volontà degli altri, la democrazia diretta diventa controproducente”, così Mauricio VILLEGAS e Javier Eduardo REVELO REBOLLEDO, *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Colección de Justicia, Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad, Editore De Justicia, Bogotá 2010, pag. 78.

³⁴⁵ Federico Diaz-Granados, citato da Margarita Garrido, *Palabras que nos cambiaron. Lenguaje y poder en la independencia, 22 de abril al 30 de septiembre de 2010*, Banco de la República de Colombia, Bi-centenario de una Nación en el mundo, Bogotá 2020, da <http://www.banrepcultural.org/palabras-que-nos-cambiaron/glosario004.html>.

³⁴⁶ Candelario OBESO, *Cantos Populares de mi tierra*, cit. da Jason McGRAW, *The work of recognition*, op. cit. pag. 99.

2- LA NORMATIVA COLOMBIANA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, TRA CONTRADDIZIONI E PROGRESSI

Anche sulla scorta della nuova Costituzione, la Colombia, soprattutto a partire dal primo decennio del nuovo secolo, si è data una ampia e articolata disciplina di lotta e prevenzione della corruzione, problema storicamente significativo per il Paese. Dall'analisi della normativa e della sua applicazione, emerge un modello di sistema anticorruzione fortemente improntato da un lato alla regolazione del procedimento amministrativo, dall'altro a incentivare la partecipazione dei cittadini ai meccanismi decisionali delle Istituzioni, con una particolare attenzione ai temi dell'educazione e della formazione delle coscienze.

“Il problema della corruzione in Colombia si può collocare con la stessa formazione dello Stato, inclusi i saccheggi e la cattiva amministrazione della Real Hacienda durante il periodo coloniale. A livello internazionale, la preoccupazione per ridurre il problema corruzione, negli ultimi due decenni, ha ricevuto una attenzione rinnovata, e la Colombia non è sfuggita a tale tendenza. Il sorgere di organizzazioni e programmi specializzati nel combattere tale problema, riforme statali in vari paesi e una crescente letteratura accademica sono un riflesso di ciò. In Colombia questo si è tradotto in cambiamenti a partire dalla Costituzione del 1991 e in varie riforme che hanno tentato di ridurre il livello del problema”³⁴⁷.

Si è trattato di un grande sforzo migliorativo, che ha potuto svilupparsi ulteriormente grazie anche al processo di pace recente, seguito a un lungo periodo di conflittualità interna: *“La Colombia affronta un momento cruciale della sua storia. Con la firma dell'accordo di pace del 2016 tra il Governo e il gruppo guerrigliero, la Colombia ha posto fine a una delle guerre civili*

³⁴⁷ José R. GAMARRA VERGARA, *Agenda anticorrupcion en Colombia: reformas, logros y recomendaciones*, in “Documentos de trabajo sobre economia regional”, n. 82, Novembre 2006, Edizioni del Banco de la Republica, Centro de estudios economicos regionales, Cartagena 2006, pag. 18.

più intense della storia recente, e gettato basi che il Comitato del Premio Nobel ha definito 'pace giusta'. Il conflitto è durato più di cinquant'anni e ha determinato enorme sofferenza. Ha danneggiato la credibilità delle istituzioni statali, lasciato cicatrici profonde nella società e eroso la fiducia della popolazione verso il Governo, soprattutto nelle zone rurali, isolate durante il conflitto. All'ombra del conflitto, la corruzione sistemica, la 'cattura dello Stato', il crimine organizzato hanno trovato il modo di estendersi e collegarsi, indebolendo maggiormente la legittimità dello Stato. Malgrado tali avversità, la Colombia è riuscita a mantenere la stabilità macroeconomica e a costruire una solida base democratica, dandole fondamento con la Costituzione del 1991. Inoltre, nell'ultimo decennio, il Paese ha adottato e posto in pratica una serie di riforme importanti per rafforzare le politiche pubbliche, e molte di quelle attività che hanno consentito alla Colombia di aderire all'OCSE (il 23 maggio 2018)»³⁴⁸.

Nell'ordinamento colombiano emergono alcune direttive fondamentali, seguite dal legislatore, che possono evidenziarsi in ambito di prevenzione della corruzione: si registra, innanzitutto, lo sforzo di elaborazione di ampie misure anticorruzione nella pubblica amministrazione, dettata dalla Legge 12 luglio 2011, n. 1474, che prevede anche l'istituzione di nuovi organi dello Stato, in funzione di prevenzione della corruzione (e ulteriori compiti, in tale ambito, sono attribuiti a organi di controllo preesistenti); può evidenziarsi poi la grande importanza che l'ordinamento colombiano riserva alla partecipazione dei cittadini alle decisioni, e alla della trasparenza, come strumenti essenziali, per prevenire la corruzione.

³⁴⁸*Estudio del la OECD sobre integridad en Colombia, Invirtiendo en integridad publica para afianzar la paz y el desarrollo, OECD 2017, pag. 3, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-colombia_9789264278646-es#page1 . Cfr. anche <https://www.oecd.org/latin-america/countries/colombia/> . Un osservatore nota come “Da un conflitto cinquantennale ma circoscritto, che si chiude finalmente in Colombia, a uno che si apre in Venezuela, con potenzialità però di straripare dall'alveo e invadere le aree limitrofe. In una regione del pianeta dove, al netto dei progressi registrati ultimamente, permangono divaricazioni latenti e contraddizioni stridenti”, così Piero SCHIAVAZZI, *op. cit.*, pag. 2.*

Dopo una panoramica sui primi due argomenti (misure ed Autorità anticorruzione), si affronta poi il tema delle regole sulla trasparenza e la partecipazione civica, e, successivamente, nel paragrafo che segue, si esaminano esempi dalla prassi delle autorità preposte alla lotta alla corruzione.

2.1 Le misure generali per la prevenzione e la lotta alla corruzione

Con la Legge citata, del 12 luglio 2011, n. 1474 il Parlamento colombiano ha stabilito “*norme rivolte a rafforzare i meccanismi di prevenzione, indagine e sanzione verso gli atti di corruzione e a garantire la effettività del controllo della gestione pubblica*”³⁴⁹.

Tale legge si preoccupa, tra l’altro, in primo luogo di stabilire misure amministrative per la lotta alla corruzione, attraverso disposizioni che sanciscono l’incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (artt. 1-10) per determinate categorie di soggetti: in particolare persone responsabili di delitti contro la pubblica amministrazione, finanziatori di campagne elettorali di politici, ex dipendenti pubblici, con la previsioni di procedure di controllo interno alle amministrazioni in argomento.

Il tema dei contratti pubblici è trattato, poi, anche dagli articoli 82 e seguenti del testo normativo, intitolato “Disposizioni per prevenire e combattere la corruzione nei contratti pubblici”, e si dettano norme, peraltro qui in un ordine non così organico, in materia di procedimento di stipula dei contratti pubblici e relativamente alla vigilanza sulla corretta esecuzione dei medesimi. Emerge qui un concetto rilevante, che torna poi nello stesso nome degli organi anticorruzione, di ‘moralità amministrativa’ (art. 83): “*al fine di proteggere la moralità amministrativa, di prevenire il verificarsi di atti di corruzione, di tutelare la trasparenza dell’attività contrattuale, gli enti pubblici sono obbligati a vigilare permanentemente sulla corretta esecuzione dell’oggetto del contratto, attraverso un supervisore*”.

³⁴⁹V. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292> .

Centrali appaiono essere, accanto ai concetti di moralizzazione e correttezza dell'azione amministrativa, quelli di 'democratizzazione' delle procedure e di partecipazione civica da suscitare anche attraverso opportune azioni educative.

E così, all'art. 78, rubricato appunto 'Democratizzazione dell'Amministrazione Pubblica', si stabilisce che: *“Tutte le Amministrazioni pubbliche sono obbligate a sviluppare la propria gestione sulla base dei principi di democrazia partecipativa e democratizzazione della gestione pubblica. A tale scopo potranno realizzare tutte le azioni necessarie in modo da coinvolgere (involucrar) i cittadini e le organizzazioni della società civile nella proposta, esecuzione e controllo della gestione pubblica”*. Il ruolo della partecipazione civica, che rimanda al nuovo concetto di sovranità popolare citato in precedenza, e grazie a diverse possibilità di azioni concrete di ascolto, diffusione e promozione di iniziative formative sui diritti dei cittadini, previste dallo stesso articolo, diventa parte essenziale del processo decisionale.

Particolare attenzione è poi dedicata al tema, centrale nel sistema colombiano di prevenzione della corruzione, delle *“politiche istituzionali e pedagogiche”*: all'art. 79, in particolare, si prevedono attività per favorire la 'pedagogia dei poteri spettanti ai cittadini', per cui *“le istituzioni educative di istruzione di base e di livello medio includeranno strategie per lo sviluppo delle facoltà civiche per la convivenza pacifica, la partecipazione e la responsabilità democratica, e la identità e valorizzazione della differenza. In ambito di partecipazione ci si orienterà a costruire una cultura della legalità e della cura dei beni comuni”*.

Le norme prescrivono la adozione di una strategia complessiva di 'lotta alla corruzione e attenzione al cittadino': *“Ciascun ente nazionale, regionale o municipale deve elaborare annualmente una strategia di lotta alla corruzione e di attenzione al cittadino. Detta strategia contemplerà, tra l'altro, la mappatura dei rischi di corruzione nel rispettivo ente, le misure concrete per mitigare questi rischi, e i meccanismi per migliorare la attenzione al cittadino”*³⁵⁰.

³⁵⁰ Così l'art. 73 della legge 1474/2011.

Il Piano di Azione di ciascun ente va pubblicato, entro il 31 gennaio di ogni anno, sulla propria pagine web, specificando gli obiettivi, le strategie, i progetti, gli scopi, i responsabili, i piani generali degli acquisti e di investimento, unitamente agli indicatori di gestione. Dopo il primo anni di applicazione della Legge, al Piano di Azione va accompagnata la Relazione sulla Gestione, riferita all'anno precedente.

La Legge prescrive poi “alleanza strategiche” tra gli organi amministrativi di prevenzione della corruzione e le Università e altri enti di studio e ricerca sociale, per formare equipe specializzati di cittadini-ispettori, col proposito di esercitare in modo preventivo il controllo delle politiche di spesa di denaro pubblico (art. 121).

Si dettano poi norme di carattere penale e disciplinare, ed altre volte a introdurre il rafforzamento dell'esercizio della funzione di controllo sulle finanze pubbliche.

2.2. Le Autorità preposte alla prevenzione e alla lotta alla corruzione

Con l'art. 62, rubricato “*Organismi speciali per la lotta alla corruzione*”, la Legge n. 1474/2011 istituisce la Commissione Nazionale per la Moralizzazione, formata da Capo dello Stato, che la presiede, dai Ministri dell'Interno e della Giustizia, dal Procuratore Generale, il Difensore Civico, dai Presidenti delle Camere, della Corte Suprema, del Consiglio di Stato e altri rappresentanti delle Istituzioni. Un organo dalla composizione ampia, forse non così snello, ma sicuramente autorevole, con il compito, tra l'altro, di coordinare la realizzazione di azioni congiunte per la lotta alla corruzione e lo scambio di informazioni in materia di lotta alla corruzione; stabilire gli indicatori di efficacia, efficienza e trasparenza obbligatori per l'amministrazione pubblica e i meccanismi di divulgazione di essi; stabilire le priorità per affrontare le situazioni che mettono a rischio o ledono la moralità dell'amministrazione pubblica; promuovere l'esercizio cosciente e responsabile della partecipazione civica e del controllo sociale sulla gestione pubblica; coordinare la realizzazione di iniziative pedagogiche

e informative sui temi associati all'etica e alla morale pubblica, sui doveri e le responsabilità della funzione pubblica; effettuare ogni sforzo per costruire uno Stato trasparente.

In ciascuna Regione poi si istituisce una Commissione Regionale di Moralizzazione, incaricata di *“applicare e porre in azione (poner en marcha) le linee guida della Commissione Nazionale di Moralizzazione e coordinare a livello territoriale le azioni degli organi di prevenzione, indagine e sanzione della corruzione”*³⁵¹.

La composizione e le funzioni delle Commissioni Regionali sono disciplinate in dettaglio dal Decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 2015, n. 1081, come modificato dal Decreto 17 ottobre 2017, n. 1686³⁵². L'art. 2.1.4.3.2 del Decreto n. 1081 stabilisce che compongono la Commissione i rappresentanti di diversi organi di controllo sulle pubbliche amministrazioni (Procura Generale della Nazione, 'Contraloria' Generale della Repubblica, 'Fiscalia' Generale della Nazione, Consiglio Sezionale della magistratura, 'Contraloria' regionale, municipale e distrettuale. L'articolo seguente prescrive poi che tale Commissione abbia, tra l'altro, i vasti e importanti compiti di: coordinare nel suo rispettivo territorio le azioni degli organi di prevenzione, indagine e sanzione della corruzione, elaborare e adottare il Piano di Azione Biennale per dare attuazione alle Linee Guida date dalla Commissione Nazionale di Moralizzazione, promuovere le attività che permettano di identificare i rischi nel maneggio del denaro pubblico al fine di prevenire i casi di corruzione, promuovere le strategie di formazione e conoscenza della normativa relativa alla lotta anticorruzione, promuovere l'esercizio del controllo sociale, organizzare le riunioni, almeno trimestrali, di cui all'art. 65 della Legge 1081, garantire il debito processo di scambio di informazioni, elaborare un rapporto semestrale che

³⁵¹ Art. 65. Si prevede inoltre che *“al fine di coordinare l'attività delle Commissioni con la cittadinanza organizzata, dovrà celebrarsi tra loro per lo meno una riunione trimestrale per ascoltare e rispondere alle petizioni, alle preoccupazioni, alle richieste e alle denunce”*.

³⁵² Si vedano rispettivamente <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-1081-2015.pdf> e <http://es.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2017/decretos-octubre-2017> .

contenga le azioni promosse in tale periodo da inviarsi alla Segreteria per la Trasparenza della Presidenza della Repubblica.

Emerge quindi un sistema articolato, gerarchizzato e molto ambizioso di lotta e prevenzione della corruzione, caratterizzato dall'impronta del modello di organizzazione pubblica di tradizione spagnola³⁵³. Gli organi istituiti hanno grande latitudine di funzioni e composizione larga, forse un po' ingessata dalla stessa ampiezza e importanza dei componenti e la legislazione appare altrettanto estesa e per certi versi ridondante. In ogni caso le Commissioni Regionali, se condotte in modo efficiente, hanno un raggio di azione e una possibilità di intervento penetranti e significativi e testimoniano la volontà di tentare di porre argine al fenomeno della corruzione, con uno sforzo che può risultare proficuo nella misura in cui si coordina con la 'cittadinanza organizzata'.

La Legge 1474 istituisce pure una Commissione Nazionale Civica per la lotta alla corruzione (art. 66), composta da una rappresentante ciascuno di: associazioni di operatori economici, organizzazioni non governative che si dedicano alla lotta alla corruzione, delle Università, del giornalismo, dei gruppi di controllo civico locale, dei sindacati, scelti, dalla Presidenza della Repubblica, tra una terna di nomi inviata da ciascuna realtà rappresentata. A tale Commissione spetta il compito di, tra l'altro, realizzare un rapporto annuale di valutazione e suggerimenti circa le politiche, i piani e i programmi che si avviano in materia di lotta alla corruzione, dare impulso a campagne nelle istituzioni educative per promuovere l'esercizio etico e trasparente dei valori etici, promuovere l'elaborazione di codici di condotta per l'esercizio etico e trasparente delle attività del settore privato e per la prevenzione dei conflitti di interessi nello stesso settore (qui con disposizione alquanto importante e originale), esercitare un controllo sulle misure adottate in base alla stessa Legge 1474 al fine di migliorare la gestione della contrattazione pubblica, la democratizzazione dell'amministrazione e l'accesso alle

³⁵³ Cfr. la acuta analisi di Giorgia PAVANI, *El papel de la historia del derecho en la formacion del 'criptotipo centralista' en America Latina*, op. cit..

informazioni, nonché l'attenzione alle esigenze dei cittadini, e infine segnalare alle autorità competenti gli atti irregolari dei dipendenti pubblici di cui si venga a conoscenza, seguendo con particolare attenzione i casi di corruzione di maggior rilievo (art. 67). La Commissione Nazionale Civica in carica dal 2016 al 2020 è stata nominata col Decreto 23 novembre 2016, n. 1887³⁵⁴, auspicando di *“diventare un attore della società civile con maggior impatto e rilevanza sulla prevenzione, il controllo e la repressione degli atti di corruzione. La sua importanza è da considerarsi tanto maggiore in quanto il Paese affronta un passaggio storico di cambiamento: la transizione dal conflitto al post-conflitto, scenario che ha come uno dei principali nemici esattamente la corruzione”*³⁵⁵.

La Commissione stessa sostiene che non si è trattato di un cammino facile, a causa della lentezza nel nominare la Commissione e darle un regolamento di funzionamento adeguato. I Commissari, inoltre, sono ben consapevoli che, in base alla *“saggezza popolare”*, talora *“nominare una Commissione è la cosa migliore per non fare nulla”*, e essi non vogliono diventare uno strumento inutile. Pertanto, essi intendono garantire uno spazio utile effettivamente per i cittadini, indipendente dal Governo, coordinare il proprio lavoro con le Commissioni di Moralizzazione e evidenziare con onestà nei rapporti informativi i passi avanti svolti così come i punti deboli del sistema (così a pag. 9 del Rapporto citato).

Traspare in effetti dal Rapporto della Commissione sia la amara consapevolezza delle difficoltà, derivanti dalle lentezze amministrative e dalla pesante eredità della guerra, sia però anche l'intento sincero di fare ogni sforzo per migliorare la vita dei cittadini, ben sapendo che un piccolo strumento può aprire la strada comunque a grandi risultati, quanto al varco offerto dalle leggi e dalle istituzioni si aggiunge la forza della spinta della società civile. *“E' ingenuo pensare che con le misure adottate e i programmi approvati si eliminerà la corruzione dal Paese.*

³⁵⁴ Cfr. <https://bit.ly/2g360F3> , citato nel Rapporto redatto dalla stessa Commissione, *La corrupcion triunfa en donde la ciudadanía calla, VI Informe de seguimiento a compromisos anticorrupcion*, Dicembre 2016, http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Informes_CNCLCC/sesto-informe-CNCLCC.pdf , pag. 7.

³⁵⁵ Commissione Civica Nazionale, *ibidem*, pag. 8.

Tuttavia si manifesta ora una ineguagliabile opportunità grazie a cui le imprese, le organizzazioni della società civile, gli attori politici e la cittadinanza in genere potranno concorrere a aumentare gli strumenti per una effettiva lotta alla corruzione, non solo per vigilare sulle conseguenze del post-conflitto, ma per metter in marcia una strategia integrale e nutrita di verità di trasparenza e anticorruzione, che vada oltre questa congiuntura e eviti che in tempo di pace le istituzioni, specialmente quelle decentrate, siano cooptati di nuovo nell'ambito di interessi particolari”³⁵⁶.

Un accenno meritano altre strutture statali che si occupano, se pure non esclusivamente, di lotta alla corruzione.

In primo luogo può menzionarsi la già citata Segreteria per la Trasparenza, istituita presso la Presidenza della Repubblica dal Decreto 9 dicembre 2011, n. 4637, come modificato dal Decreto 26 aprile 2017, n. 672³⁵⁷, alla quale vengono assegnati, secondo l'art. 26 di quest'ultimo Decreto, rilevanti compiti di coordinamento, elaborazione, controllo delle attività di lotta alla corruzione e di promozione della coscienza civica.

In ambito di controllo delle finanze pubbliche, poi, può citarsi la 'Controleria' Generale della Repubblica, la quale, in base all'art. 267 della Costituzione, vigila sulla gestione dell'erario pubblico statale e locale e che, inoltre, ha un ufficio dedicato espressamente alle indagini anticorruzione³⁵⁸, tanto da designare un proprio rappresentante nelle Commissioni di Moralizzazione.

Infine, è opportuno sottolineare come, nello specifico ambito sanitario, svolga un ruolo la *Superintendencia de Salud*³⁵⁹, organo amministrativo autonomo di vigilanza sulla correttezza

³⁵⁶Commissione Civica Nazionale, *ibidem*, pag. 14. “La Commissione”, si continua, “non può esimersi da tali sforzi. Deve anzi assumere un ruolo attivo nelle discussioni sulla corruzione e sulla pace”.

³⁵⁷V. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20672%20DEL%2026%20DE%20ABRIL%202017.pdf>.

³⁵⁸Cfr. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/451911/organigrama-2019.png>. Cfr. pure Josè R. GAMARRA VERGARA, *Agenda anticorruption en Colombia: reformas, logros y recomendaciones*, in “Documentos de trabajo sobre economía regional”, *op. cit.*, pag. 19.

³⁵⁹ Cfr. l'art. 233 della Legge 23 dicembre 1993, *Istituzione del sistema di sicurezza sociale integrale*, https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L0100_93.pdf.

dell'azione amministrativa nel settore della sanità, cui la citata dalla Legge Anticorruzione, n. 1474/2011, all'art. 11, conferisce un ruolo di controllo anche in materia anticorruzione: le istituzioni soggette alla vigilanza di tale *Superintendencia* sono obbligate ad adottare le misure appropriate per evitare che si verificano frodi al sistema sanitario; inoltre, e più in generale, per quanto qui interessa, tale organo amministrativo cura anche che gli enti vigilati forniscano ai pazienti tutte le informazioni necessarie per ottenere la massima trasparenza nelle attività che svolgono e effettua ispezioni per conoscere la situazione finanziaria degli enti vigilati. Nell'ambito soprattutto del suo ruolo ispettivo, qualora si imbatta in situazioni di cattiva amministrazione di carattere corruttivo, svolge una adeguata istruttoria, dispone eventuali direttive all'ente vigilato, misure interdittive, sanzioni pecuniarie e infine segnala le circostanze emerse alle autorità competenti per le ulteriori procedure sanzionatorie, dando conto, in appositi rapporti, dell'attività svolta.

2.3 Le norme per garantire la trasparenza della pubblica amministrazione e la partecipazione civica: gli 'islotos de solidaridad'

Con la Legge 6 marzo 2014, n. 1712 (*Legge sulla Trasparenza e il Diritto di Accesso alla Informazione Pubblica Nazionale*), e il successivo regolamento di esecuzione, emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 2015, n. 103, si è introdotta una disciplina sulla trasparenza e il diritto di accesso alle informazioni in possesso di soggetti pubblici, ispirata, si afferma, ai principi di massima pubblicità delle informazioni (titolarità 'universale'), buona fede, agevolazione, non discriminazione, gratuità, celerità, efficacia, qualità dell'informazione. Inoltre si parla di 'principio di divulgazione proattiva delle informazioni', con ciò intendendo, all'art. 3, ultima parte, che: "*Il diritto di accesso alle informazioni non radica unicamente l'obbligo di dare risposta alle richieste della società, ma comprende anche il dovere dei soggetti obbligati di promuovere e generare una cultura della trasparenza*". E nel

successivo art. 4, dove si definisce il concetto di diritto di accesso³⁶⁰, si specifica che: *“Il diritto di accesso alle informazioni genera la correlativa obbligazione di divulgare proattivamente le informazioni pubbliche e rispondere in buona fede, in maniera adeguata, verace, opportuna e accessibile ai solleciti di accesso. Per assicurare ciò i soggetti obbligati dovranno implementare i procedimenti archivistici che garantiscano la disponibilità nel tempo dei documenti elettronici autentici”*. Legge e regolamento individuano inoltre dettagliatamente le procedure e i limiti del diritto di accesso, ed inoltre le forme di tutela giurisdizionale del diritto medesimo³⁶¹.

Molto significativo è lo strumento rappresentato dal ‘Portale della trasparenza economica’, che al motto di ‘conti chiari, conti sani’, espone un quadro ampio e facilmente accessibile di informazioni sulle entrate, le spese e i contratti dello Stato e degli enti pubblici, curato del Ministero dell’Economia³⁶².

Quanto al tema della partecipazione civica, particolarmente importante nell’ordinamento colombiano, va richiamata innanzitutto la Legge costituzionale 31 maggio 1994, n. 134³⁶³, con la quale si è provveduto a dettare *“Disposizioni sui meccanismi di partecipazione civica”*, regolando in particolare la iniziativa popolare legislativa, il referendum, la Consulta Popolare di ordine nazionale, regionale e locale, la revoca del mandato, il plebiscito e il consiglio aperto. Tra questi istituti, di particolare interesse risulta quello rappresentato dalla revoca del mandato, in virtù del quale l’incarico di un governatore o del sindaco può essere revocato prima della scadenza naturale del mandato: secondo gli artt. 64 e seguenti della Legge costituzionale citata:

³⁶⁰ *“Attraverso l’esercizio del diritto fondamentale di accesso alle informazioni, ciascuna persona può avere conoscenza dell’esistenza e accedere alle informazioni in possesso o sotto il controllo dei soggetti obbligati. L’accesso alle informazioni potrà essere ristretto solo in via di eccezione. Le eccezioni dovranno essere limitate e proporzionate, e dovranno essere previste dalla Costituzione o dalla Legge ed essere in accordo con i principi di una società democratica”*, così l’art. 4, primo paragrafo, della Legge sulla Trasparenza.

³⁶¹ Rispettivamente <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/ley-1712.pdf> e <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019726>.

³⁶² V. <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>.

³⁶³ V. <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley-134-31-mayo-1994.pdf>, e la successiva Legge costituzionale sulla promozione e protezione del diritto di partecipazione democratica, 6 luglio 2015, n. 1757, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html.

“Un numero di cittadini non inferiori al 40% del totale dei voti validi relativi alla elezione del rispettivo organo politico (‘mandatario’), potrà chiedere al corrispondente Ufficio di Registro di Stato Civile la votazione per la revoca del mandato di un governatore o di un sindaco. Possono sottoscrivere la richiesta solo gli elettori che hanno votato nelle elezioni con cui si è scelto il soggetto di cui si chiede la revoca. Non può richiedersi la revoca prima che sia trascorso un anno dall’entrata in carica del soggetto di cui si chiede la revoca e la richiesta deve contenere le ragioni che la motivano, per la insoddisfazione generale della cittadinanza o per il mancato rispetto del programma di governo”. Si considera revocato il mandato dei governatori o sindaci, se la votazione è approvata con un numero di voti non inferiore al 60% al numero degli elettori (e possono votare solo coloro che hanno votato nel turno precedente, costituendo questo un grosso limite di operatività della pur originale norma).

La stessa Legge indica che la partecipazione democratica costituisce, ai sensi del già richiamato art. 103 della Costituzione, una regola fondamentale, quale diritto delle persone, in nome della democratizzazione della amministrazione pubblica (artt. 99 e seguenti). Uno strumento di partecipazione è rappresentato, come indicato dalla stessa Legge costituzionale e regolato poi dalla Legge 18 novembre 2003, n. 850³⁶⁴, dai Comitati civici di controllo (*Veedurias*): *“Si intende per Comitato civico di controllo il meccanismo democratico di rappresentanza che permette ai cittadini di esercitare la vigilanza sulla gestione della cosa pubblica, con riferimento alle autorità amministrative, politiche, giudiziarie, elettorali, legislative e sugli stessi organi di controllo, così come sugli enti pubblici o privati, organizzazioni non governative che operano nel Paese, incaricate della attuazione di un progetto, contratto o servizio pubblico”*(Art. 1). Tali Comitati si informano ai principi di Democratizzazione, Autonomia, Trasparenza, Uguaglianza, Obiettività, Legalità e la Legge ne indica i diritti e i doveri: diritti soprattutto inerenti alla conoscenza delle attività delle pubbliche autorità e di

³⁶⁴<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570> .

ottenere le informazioni che permettano di capire i criteri che sostengono le decisioni di natura amministrativa e fiscale, e doveri consistenti nel ricevere segnalazioni dai cittadini e tenerli informati attraverso periodiche assemblee.

Taluno nota che in Colombia la società civile, nonostante tutto, ha avuto e ha ancora una sua forza e capacità di esprimere le energie migliori: *“Il tessuto sociale della popolazione colombiana si è formato storicamente attraverso salti di qualità che hanno prodotto trasformazioni sociali percepibili a livello di organizzazione raggiunto dalla società civile”*³⁶⁵.

Se pure si riscontra che la società colombiana sia caratterizzata da gravi problemi di diseguaglianze, povertà e sfiducia dello Stato, tuttavia emerge che *“nei componenti attivi della società civile esistono in profondità riserve sicure, come isolotti di solidarietà: si tratta della vita associativa colombiana. Esiste una manifestazione così nascosta di socialità colombiana che si esprime, nel punto di vertice, in associazioni che giocano spesso un ruolo di contropotere e sono luoghi di partecipazione della popolazione alle attività che la riguarda più direttamente. E’ anche una zona di azione concreta dove identifichiamo la logica delle decisioni collettive”*³⁶⁶.

In tal senso gli strumenti normativi di partecipazione civica possono costituire un mezzo importante per dare voce alla società civile del Paese, in particolare a tale ‘riserve nascoste’, preziose per il sistema democratico tanto più in un Paese problematico e uscito di recente da un lungo conflitto interno.

³⁶⁵ Francisco RODRÍGUEZ VARGAS, *La sociedad civil y el Estado en Colombia*, In “Revista de ciencias administrativas y sociales”, n. 6 (Luglio-Dicembre 1995), pp. 35-65, Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Economiche, Università Nazionale della Colombia, Bogotá 1995, tratto da Jstor, pag. 40.

³⁶⁶ *Ibidem*, pag. 41. *“Il concetto di società civile era stato un po’ dimenticato, ma da qualche anno è ritornato di attualità tanto nell’analisi sociale, economico-politica, che nella vita quotidiana. Tale concetto è stato valorizzato nuovamente in Colombia, come risultato della negoziazione della amnistia parziale stabilita dal Governo con quattro dei sei principali movimenti guerriglieri (1991) e la reinserzione di tali gruppi nella società civile e la loro partecipazione politica conseguente alla Assemblea Nazionale Costituente furono un fattore importante nella redazione della nuova Costituzione Politica”*. L’autore nota inoltre come la popolazione colombiana abbia carattere marcatamente plurietnico, con il 67% di meticci, 22% di bianchi, 7% di neri, 4% di indigeni sparsi nelle valli e sulle pendici della cordigliera delle Ande; appare fondamentale, a base del sistema di partecipazione civica, il fatto che la nuova Costituzione riconosce questo carattere plurietnico della popolazione colombiana, i suoi diritti civili e politici senza distinzioni.

Alla base della introduzione di tali strumenti innovativi c'è la diversa e nuova concezione politica espressa dalla Costituzione, di stampo pluralistico e di riconoscimento dei diritti di partecipazione, che rappresenta un potente antidoto alla corruzione. Questa mina le basi dello Stato, *“attenta ai diritti umani”*³⁶⁷ e per prevenirla occorre dare attuazione piena a quegli stessi diritti, a cominciare dalla partecipazione civica e dal costante controllo dell'operato delle autorità. *“Nel segno della nuova gestione pubblica, la società colombiana è riuscita a poco a poco a conquistare chiarezza e forza in nome dell'interesse a vigilare e controllare, a conoscere ed esprimersi sulle decisioni governative, sulle politiche che vengono attuate, sui modi di darsi delle regole. Le politiche che consentono la partecipazione civica per esercitare il controllo sociale sono espressione di governabilità, intesa come la capacità politica e amministrativa di governare; e secondo tale impostazione, la cittadinanza incrementa il suo livello di partecipazione esigendo progressivamente maggiori risposte governative nelle differenti fasi delle politiche pubbliche”*³⁶⁸.

La partecipazione civica appare tanto più importante in ragione della decentralizzazione posta in essere dalla nuova Costituzione del 1991 e taluno registra la circostanza per cui *“Le regioni con i minori indici di partecipazione politica sono precisamente i medesimi in cui la ‘Controleria’ affronta i maggiori indici di rischio corruzione”*; e inoltre *“dall'analisi dei risultati delle ‘Controlerie’ regionali emerge che nelle zone con minore partecipazione civica i meccanismi e gli organi di controllo risultano come meno efficaci”*³⁶⁹.

³⁶⁷ Cfr. Commissione Nazionale Civica, *La corrupción triunfa en donde la ciudadanía calla, VI Informe de seguimiento a compromisos anticorrupción*, op. cit., pag. 39.

³⁶⁸ Marco Fidel AGUDELO CANO, Olga Lucía ZAPATA, *Control ciudadano en las estrategias anticorrupción en Colombia*, in “Revista Departamento de Ciencia Política”, n 6 (Luglio-Dicembre) 2014, pagg. 67-68.

³⁶⁹ Così José R. GAMARRA VERGARA, *Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones*, op. cit., rispettivamente pagg. 29 e 30. Cfr. pure GARCIA VILLEGAS Mauricio, REVELO REBOLLEDO Javier Eduardo, *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional in Colombia*, op. cit., pag. 216.

La democrazia vive di istituzioni che svolgono i propri doveri accanto e grazie anche al corpo sociale consapevole e organizzato, realizzando una unità dinamica, dialettica e pur difficile ma essenziale per arginare e prevenire la corruzione e garantire dunque la buona salute dello Stato. Anche alla luce di ciò, si affronta ora l'esame di casi pratici, che si riscontrano nelle relazioni o nelle pronunce di alcune delle autorità pubbliche sopra indicate, rese in relazione a circostanze di tenore corruttivo o in funzione preventiva.

3- ESEMPI DI CASI AFFRONTATI E REPORTS A CURA DELLE DIVERSE

AUTORITÀ ANTICORRUZIONE

3.1 I bollettini delle Commissioni di Moralizzazione

Nei ‘ Bollettini’ pubblicati dalla *Secretaria de Transparencia*, riportando costantemente il motto ‘la trasparenza è coscienza’, si dà conto delle attività svolte dalle Commissioni di Moralizzazione delle varie Regioni del Paese.

Dal *Boletìn* n. 15 del febbraio 2018³⁷⁰ si legge che *“in questo mese desideriamo mettere in risalto l’attività della Commissione Regionale di Moralizzazione di Antiochia, che, in attuazione del suo Piano di Azione e adempiendo al suo compito di controllare e vigilare sulle elezioni, ha realizzato una analisi sui rischi elettorali. In proposito si è provveduto a sottolineare di quali strumenti poter avvalersi per difendere la trasparenza, la correttezza del procedimento elettorale, e a individuare i rischi concreti che ruotano attorno alle elezioni dei candidati al Parlamento, rispetto alle autorità amministrative che le curano, ai media, ai partiti e, specialmente, ai cittadini. Grazie ai risultati dell’analisi si è accertato, tra l’altro, che il rischio di frode elettorale si presenta in 63 municipi con riferimento alle elezioni dei rappresentanti della Camera e in 58 Comuni con riferimento alle elezioni del Senato”*. A seguito di tale analisi, che affronta i temi poi del rischio di violazione delle garanzie elettorali, di violenza contro l’elettore e di falsificazione dei risultati, attraverso frodi informatiche, riscontrati nel caso in esame, la Commissione stabilisce di un monitoraggio continuo della situazione, sollecitando ciascun organo di controllo competente a svolgere adeguatamente il suo lavoro nelle diverse fasi del procedimento elettorale.

In tal caso dunque la Commissione interviene, in via preventiva, in una situazione tanto grave quanto delicata, riguardando lo stesso meccanismo di formazione dell’organo legislativo. Dal Bollettino, pur così importante, non si ha notizia di eventuali segnalazioni ad autorità giudiziaria delle condotte evidenziate, considerate in maniera complessiva e non analitica; pur tuttavia

³⁷⁰*Transparencia es conciencia*, Bollettini a cura della *Secretaria de Transparencia* della Presidenza della Repubblica, n. 15 del febbraio 2018, www.anticorruccion.gov.co/crm/Paginas/Boletines.aspx, anno 2018.

l'intervento appare certamente importante e il grado di far compiere un primo e importante passo in direzione della prevenzione delle attività corruttive, manifestatesi in ambito elettorale.

In un altro caso, illustrato nel Bollettino n. 12 dell'agosto 2017³⁷¹, si ricorda come *“la Commissione Regionale di Moralizzazione del Dipartimento di Risaralda ha realizzato una visita al municipio di Apia, con lo scopo di verificare le decisioni assunte dalle autorità a fronte di irregolarità riscontrate nell'esecuzione del progetto edilizio 'San Daniele'. Tale attività di urbanizzazione, di 81 abitazioni, era iniziata da dodici anni e conclusa da poco e presentava irregolarità: non era stato realizzato l'allacciamento all'acqua potabile e alle fognature, inoltre le costruzioni si presentavano deteriorate. Grazie all'intervento della Commissione, il Comune ha avviato il compimento delle opere e, in parallelo alla ricerca delle soluzioni per i residenti, la Commissione avvierà le indagini sulle irregolarità riscontrate”*.

Nello stesso Bollettino si espone poi il lavoro svolto, attraverso incontri pubblici, per far emergere la presenza di 'elefanti bianchi', ovvero opere inutili nel municipio di Istmina, nella Regione di San Juan, dopo aver ricevuto 21 segnalazioni di presunti atti corruttivi in vari municipi del circondario; e la Commissione locale si è determinata a dar seguito a tali denunce in base al suo Piano di Azione. Accanto a tali attività, con riferimento allo stesso periodo, ma alla Commissione di Moralizzazione di Antiochia, si sottolinea pure l'attività educativa e informativa svolta, attraverso *“la Giornata Pedagogica per la Partecipazione Civica, per spiegare ai cittadini la Legge sulla Trasparenza e di Accesso alle Informazioni Pubbliche, da parte di un magistrato esperto di diritto processuale amministrativo, Jairo Jiménez Aristizàbal; inoltre i cittadini sono stati resi edotti dei meccanismi di partecipazione civica, ad opera di una docente della Università Nazionale della Colombia, sede di Medellin, Jennifer Alvarez Lòpez”*. Tale attività appare importantissima, quale semina di buoni semi di democrazia e partecipazione

³⁷¹*Trasparencia es conciencia*, Bollettini a cura della *Secretaria de Trasparencia* della Presidenza della Repubblica, *ibidem*, anno 2017.

per il futuro, realizzata col concorso di più attori pubblici di primaria rilevanza: peraltro all'incontro hanno preso parte più di 100 persone, e circa 25 rappresentanti delle 'veedurias ciudadanas'.

Un tema molto analizzato è quello dei servizi sanitari (come si vedrà anche al punto 3.3 *infra*): nel bollettino del maggio 2017, n. 9³⁷², si legge che "la Commissione di Moralizzazione del Dipartimento del Norte di Santander ha ideato la realizzazione di un 'Tavolo pubblico per la analisi della prestazione dei servizi sanitari', avendo identificato tale settore come uno dei più problematici della Regione, data la carente prestazione del servizio evidenziata dalle denunce ricevute dagli utenti. Tale organo ha l'obiettivo di trovare soluzioni alla crisi che presenta il servizio sanitario nella Regione. La verifica dei risultati sarà in capo del servizio sanitario stesso ma che dovrà riferire al Ministero della Salute e alla Superintendencia de Salud". Si registra il consueto schema di azione, per cui si parte dalla osservazione e dalla denuncia dei cittadini, per focalizzare un problema, e eventuali rischi corruttivi, per avviarsi a soluzioni. Si comincia dalla presa di coscienza e dalla discussione aperta, primo avvio della soluzione del problema.

3.2 Le inchieste della Controleria General

Nell'ambito delle inchieste della *Controleria General de la Republica*³⁷³ vengono analizzati significativi casi di amministrazioni pubbliche a rischio corruzione, e si indicano le misure da adottare, dimostrando inoltre particolare attenzione al tema della partecipazione civica come antidoto alla cattiva amministrazione.

La prima indagine esaminata, contenuta nell'Informativa sulla Valutazione Finanziaria n. 56270 del 15 maggio 2019³⁷⁴, riguarda il Ministero delle Miniere e dell'Energia: "Il Ministero

³⁷²*Transparencia es conciencia*, Bollettini a cura della *Secretaria de Transparencia* della Presidenza della Repubblica, *ibidem*.

³⁷³ Cfr. Mauricio GÓMEZ VILLEGAS e Vicente MONTESINOS JULVE, *Las innovaciones en contabilidad gubernamental en Latinoamérica: el caso de Colombia*, in "Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales", vol. 22, n. 45 (Luglio-Settembre 2012), pagg. 17-35, Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Economiche dell'Università Nazionale della Colombia, tratto da Jstor.

³⁷⁴Cfr. <https://www.contraloria.gov.co/>, alla voce 'Documenti', 2018, relativamente al Ministero delle Miniere e dell'Energia.

*delle Miniere e dell'Energia è un ente pubblico di carattere nazionale del livello esecutivo centrale, la cui responsabilità consiste nell'amministrare le risorse naturali non rinnovabili del Paese assicurando la migliore e maggiore utilizzazione delle stesse; inoltre il potere di indirizzo relativamente all'uso e alla regolazione delle medesime col fine di garantirne la protezione. Tra i compiti del Ministero vi è quello di adottare politiche dirette all'approvvigionamento sostenibile delle risorse minerarie ed energetiche, per contribuire allo sviluppo economico e sociale del Paese*³⁷⁵.

Nell'ambito dell'approfondimento svolto, in base all'art. 267 della Costituzione, finalizzato in via principale al controllo sulla corretta gestione delle finanze pubbliche, la *Controlèria* rileva dei deficit, tra l'altro, sotto il profilo della valutazione del rischio: il Ministero nella sua attività *“non ha evidenziato una forma chiara di procedimento per la circolazione delle informazioni tra il Coordinamento Contabile e Finanziario e le altre aree organizzative, né un controllo documentale sui documenti prodotti dagli uffici dipendenti con informazioni sulle operazioni realizzate in nome del Ministero; né si riscontrano controlli o indicatori di gestione che permettano di valutare la veridicità delle informazioni consolidate riportate”*³⁷⁶. Inoltre, si evidenzia il rischio di possibile manipolazione delle informazioni considerando che la maggior parte dei processi documentali è realizzato in forma manuale” ed altre carenze sulle modalità di formazione del personale (soprattutto quando affidata a soggetti esterni) e sui controlli all'accesso delle informazioni contabili e finanziarie.

D'altro canto, si dà atto che il Ministero delle Miniere e dell'Energia, al fine di attuare la politica di promozione della partecipazione civica per il 2018, ha stanziato ampie risorse per il progetto

³⁷⁵*Ibidem*, pagg. 5-6. Il tema dello sfruttamento sostenibile delle risorse naturali della Colombia è di grande importanza, e si intreccia con quello storico-politico del gioco, tutt'altro che favorevole all'equilibrio democratico, delle forze ed interessi che hanno influenzato la vita dello Stato: cfr. Patricia BOTERO, Arturo GUERRERO, *Coyunturas: más acá de la paz y democracia oficiales, desde territorios ancestrales y urbano-populares en Colombia y México*, capitolo dall'opera *“Juventudes e infancias en el escenario latinoamericano y caribeño actual”*, a cura di Melina Vázquez, María Camila Ospina-Alvarado, María Isabel Domínguez, CLACSO Editore (Consiglio Latino Americano di Scienze Sociali), Buenos Aires 2018, tratto da Jstor.

³⁷⁶ *Ibidem*, pag. 11.

denominato ‘Rafforzamento del servizio civico’, così potendosi realizzare gli intenti di politica di partecipazione civica, finanziando attività *“per il controllo sociale e partecipativo nello schema di trasparenza, presentazione dei risultati, ovvero meccanismi per migliorare la attenzione al cittadino e sviluppare piani per mitigare i rischi di corruzione”*³⁷⁷.

Segue una serie articolata di osservazioni, per indicare i metodi di miglioramento delle situazioni (ad alto rischio corruzione) evidenziate nella analisi svolta. Con riferimento a ciò, l’Informativa contiene anche le risposte del Ministero a ciascuna delle osservazioni formulate: tra queste, può richiamarsi l’impegno preso di includere, nel Piano Anticorruzione e di Attenzione al Cittadino, una voce specifica attinente alla ‘Protezione dei diritti delle persone con disabilità’, investendo risorse per consentire anche a tali soggetti il pieno esercizio dei loro diritti, sia come utenti dei servizi che come lavoratori del Ministero.

Una seconda inchiesta, estremamente ampia e dettagliata, contenuta in un Rapporto di 500 pagine, riguarda un settore analogo (ovvero le energie ma rinnovabili), sia a livello di autorità centrali che a livello di autorità locali di più regioni: gli Enti Autonomi Regionali, *“cui è assegnata la funzione di autorità ambientale più importante nell’area di rispettiva competenza, per la movimentazione, il trattamento e la commercializzazione delle risorse naturali rinnovabili, e di rilasciare permessi, licenze e autorizzazioni in materia secondo la Legge n. 99/1993”*³⁷⁸.

La *Controlèria* svolge un’analisi accuratissima, formulando una lunga serie di osservazioni, alcune delle quali riguardano la prevenzione del rischio corruzione, e vertono soprattutto sulla bontà delle regole procedimentali dell’amministrazione, secondo l’impostazione tipica dell’ordinamento colombiano. In particolare, emergono debolezze nella disciplina dei controlli

³⁷⁷*Ibidem*, pag. 14.

³⁷⁸*CONTROLÈRIA GENERAL DE LA REPUBLICA*, Informativa Finanziaria Supplementare del 21 dicembre 2018, n. 156739, relativa all’ANLA e agli Enti Autonomi Regionali di Sviluppo Sostenibile, <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1134239/037+ANLA+y+Corporaciones+Autonomas.pdf/ce9416a0-297a-4460-ab86-43139c679e3a?version=1.1>, pag. 10.

dell’Autorità Nazionale per le Licenze Ambientali per valutare i rischi associati alla sicurezza delle informazioni, con conseguente “*aumento della vulnerabilità dell’Istituzione in relazione alla perdita e manipolazione di informazioni possedute dall’Ente e danno all’immagine istituzionale del medesimo*” e rischio corruzione definito comunque ‘moderato’³⁷⁹. Inoltre, emerge una situazione particolarmente grave, a detta dell’organo di controllo, in quanto “*l’Autorità Ambientale (nazionale) ha disconosciuto il rispetto delle forme proprie del procedimento sanzionatorio ambientale, discostandosi non solo dall’impianto giuridico dettato dalla Legge ordinaria, ma anche dai precetti costituzionali così come dal dovuto iter del procedimento amministrativo*”: in conseguenza di ciò, tra l’altro, è stata consentita “*la continuazione della commissione di atti, e la realizzazione di attività e l’esistenza di situazioni che attentano all’ambiente, alle risorse naturali, al paesaggio e alla salute umana*”³⁸⁰.

La Relazione dà conto delle osservazioni pervenute dall’autorità amministrativa oggetto di indagine, e formula delle conclusioni per ogni punto esaminato, con metodo di procedere e una tecnica espositiva simile a quella delle pronunce dell’ANAC italiano; inoltre ha una efficacia per così dire ‘politica’, potendo influire sull’opinione pubblica, quale strumento di informazione e dunque controllo democratico sull’operato delle autorità amministrative. Un rapporto del genere anticipa, per così dire, i contenuti di possibili ed eventuali sentenze amministrative sulla condotta dell’amministrazione ma svolge pure, dato che mira a prevenire prima ancora che a curare, un ruolo essenziale di innesco di processi democratici e di miglioramento della qualità della amministrazione.

In un terzo e ultimo caso trattato dalla *Controlèria de la Republica*, relativo a un ente locale³⁸¹, affronta il tema del diritto della collettività al ‘controllo sociale’ dell’operato della

³⁷⁹*Ibidem*, pagg. 52 e 68.

³⁸⁰*Ibidem*, pag. 89. Nel rapporto, nel corso argomentazione e a evidenziare l’importanza e il significato della materia trattata, richiama pure i diritti fondamentali come la vita e l’integrità personale e i diritti collettivi legati al rispetto dell’ambiente (cfr. pag. 407).

³⁸¹*CONTROLÈRIA GENERAL DE LA REPUBLICA*, Informativa Finanziaria del settembre 2012, n. 80542, riferita al Comune di Pamplona,

amministrazione e della partecipazione civica. In premessa di evidenza che *“il municipio di Pamplona ha sottoscritto un accordo tra amministrazioni con la Centrale Elettrica del Norte di Santander, con oggetto la somministrazione, il mantenimento e l’espansione dell’infrastruttura di illuminazione pubblica del Comune, così come la fatturazione e la riscossione dell’imposta per l’illuminazione pubblica, autorizzato dal Consiglio Comunale, per la durata di 20 anni”*³⁸². Tra le diverse osservazioni che l’organo di controllo statale muove al Comune, si richiama il Piano Anticorruzione e di Attenzione al Cittadino e la legge n. 1474 del 2011 (rispettivamente gli artt. 73 e 76), oltre a disposizioni puntuali del Ministero delle Miniere e dell’Energia resa in argomento, per notare che *“il Municipio di Pamplona non ha stabilito un procedimento per la recezione, la trasmissione e la risposta a segnalazioni e richieste relative al servizio di illuminazione pubblica. Non ha nemmeno un ufficio incaricato di ricevere, trasmettere e risolvere tali denunce riferite al servizio di illuminazione pubblica. Un atto del genere è necessario, e tale situazione ora non permette di avere un database delle segnalazioni e delle richieste, così come ai relativi esiti, impedendo di tener conto di tali segnalazioni nelle decisioni che possano orientarsi al miglioramento del servizio pubblico prestato alla comunità. Parimenti, tale carenza non consente di offrire garanzie sufficienti alla comunità, per esercitare il suo diritto al controllo sociale”*³⁸³. Ancora una volta emerge il nesso forte tra ruolo della cittadinanza e correttezza della attività amministrativa, qui evidenziata dalla necessità di regole procedurali di partecipazione civica.

3.3 Le indagini della Superintendencia de Salud

Quanto alle indagini e alle pronunce della *Superintendencia de Salud*, queste consentono di mettere in rilievo l’importanza che, da qualche tempo, l’ordinamento colombiano riserva al sistema sanitario e alla prevenzione della corruzione in tale settore, così essenziale e così a

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/396359/Informe+A.P.PAMPLONA-2011.pdf/9a879fea-b06f-4d0a-a129-ceb61511fde6?version=1.0> .

³⁸² *Ibidem*, pag. 3.

³⁸³ *Ibidem*, pagg. 29-30.

rischio sotto tale profilo. E emerge come le regole introdotte, dall'inizio degli anni '90, cerchino di garantire la correttezza dell'azione amministrativa in ambito sanitario da un lato con strumenti di 'controllo sociale' dei cittadini, dall'altro attraverso i controlli dell'organo in oggetto.

L'attenzione per il sistema sanitario e la tutela dei pazienti si è accentuata infatti dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e hanno trovato ingresso, nella legislazione sanitaria, maggiori strumenti di partecipazione civica e di trasparenza: *“In Colombia, a partire dalla Riforma Costituzionale del 1991, dove si dichiara che il Paese si regge sul concetto di democrazia partecipativa, ci si è proposti di ampliare gli spazi di decisione e la platea dei soggetti del processo democratico. Pertanto si è cercato di coinvolgere i cittadini nella gestione pubblica, passando da una democrazia rappresentativa a una partecipativa. La riforma del settore salute del 1993 ha avuto il proposito di rafforzare la partecipazione civica, accogliendo forme già presenti e creando nuovi meccanismi di partecipazione, individuali e collettivi, per esercitare il diritto di influire sul diritto alla salute. Tra questi nuovi meccanismi, hanno acquisito rilevanza le proposte di controllo sociale, di comitati di cittadini, di controllo di gestione del sistema sanitario; con ciò garantendo sia ai pazienti che agli altri attori del sistema sanitario il diritto di ottenere servizi di qualità e riducendo i processi di corruzione”*³⁸⁴.

Si assiste all'emergere di casi di particolare gravità, tanto più di rilevante impatto in quanto si tratta di un settore così importante come la sanità; al tempo stesso si registra la capacità di reagire, con istruttorie molto accurate e decisioni risolutive. Che il tema della prevenzione della corruzione in sanità sia centrale, e connesso ai diritti fondamentali, appare con evidenza ad esempio nella Risoluzione del 9 giugno 2017, n. 1767 della *Superintendencia*, relativo alla Associazione *“de Cabildos del Resguardo Indígena Zenù San Adres de Sotavento Córdoba y*

³⁸⁴Janeth MOSQUERA, Alejandra GUTIERREZ, Mauricio SERRA, *La experiencia de participación ciudadana en el control social a la gestión de salud en Cali, Colombia*, in *“Colombia médica”*, vol.40, n. 1, Gennaio-Marzo 2009, pag. 95-102, Pubblicazione dell'Università del Valle, Cali, pag. 96.

Sucre ‘Manexka’”:*“L’interesse generale viene prima di quello particolare. Il diritto fondamentale alla salute di più 210.000 assistiti prevale rispetto ai diritti di pochi amministratori della associazione”*³⁸⁵. Con la stessa Risoluzione la *Superintendencia* riconferma il sequestro dei beni e la liquidazione forzata della Associazione, che aveva chiesto di annullare tali determinazioni, precedentemente assunte già con la Risoluzione del 24 marzo 2017, n. 527.

In un caso relativamente recente, la *Superintendencia* si è occupata di fatti accaduti presso l'ospedale ‘La Maria’ di Medellín. Nel giugno 2017 l’organo di controllo ha evidenziato gli elementi scoperti a seguito di apposita audizione, che rivelerebbero atti di corruzione che sottraggono risorse al sistema sanitario, tra cui: operazioni chirurgiche realizzate e non fatturate, per favorire alcuni pazienti e parenti degli amministratori dell'ospedale; omissioni nei registri dei farmaci e acquisti di medicinali; finanziamento di servizi sanitari a favore di alcuni pazienti e impiegati; manipolazione dei processi di fatturazione, bilancio ed inventario; terzizzazione del lavoro –come nel caso precedente-, per cui più del 70% dei lavoratori sono esterni all'ospedale e appartenenti a solo due associazioni sindacali; inoltre, assenza di controlli³⁸⁶.

Con riferimento ad un altro caso di corruzione, tra i più eclatanti, è stato quello riferito alla cooperativa sanitaria denominata *Saludcoop*. Tale ente giuridico, liquidato con Risoluzione della *Superintendencia de Salud* del 24 novembre 2015, n. 2414³⁸⁷, aveva ampliato la sua rete di uffici, cliniche e centri medici omettendo però di pagare i servizi ai suoi fornitori ed appropriandosi di una parte delle risorse che entravano nelle sue casse e che erano registrate come utilità. Sul caso inizialmente era intervenuta la *Controleria General* della Repubblica,

³⁸⁵V. <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Resoluciones/RESOLUCION%20%201767%20DE%202017.pdf>, pag. 16..

³⁸⁶ Cfr. Comunicado de prensa, 7 giugno 2017, www.supersalud.gov.co/noticias. In tale circostanza la *Superintendencia* ha avviato un procedimento che ha portato a sanzionare significativamente la struttura sanitaria e ha inviato apposito rapporto ad altri organi dello Stato, quali la *Controleria* e la Procura generale della Nazione per l’adozione degli atti di loro competenza.

³⁸⁷V. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2298212/4625119/Circular+PSAATLC15-000210+de+16+de+Diciembre+de+2015.pdf/7ff2ea14-8fe4-4a4c-9709-b058f9b5057a>.

avviando un'indagine che ha condotto a far emergere il caso più significativo di giudizio sulla gestione delle finanze pubbliche del Paese³⁸⁸. Anche in tal caso si dispone tra l'altro il sequestro dei beni e la liquidazione forzata della cooperativa.

Un ulteriore caso, oggetto della Risoluzione del 21 agosto 2015, n. 1574 della *Superintendencia*³⁸⁹, ha riguardato un'impresa sanitaria statale autonoma, denominata *Casa de Prevision Social de Comunicaciones (Caprecom)*. È stata protagonista di quello considerato da taluni 'il cartello della corruzione più grande della Colombia'³⁹⁰. Si è scoperto che l'impresa contrattava con cooperative di intermediazione di lavoro, per cui, a fronte di circa 450 dipendenti in pianta organica, ne assumeva, a mezzo di cooperative, circa 7000 contrattisti. Ma delle ingentissime risorse pubbliche date alle cooperative per tali contratti, ai lavoratori arrivava solo la metà e la cooperativa si teneva il resto³⁹¹. La *Superintendencia* ha così stabilito di sottoporre l'impresa sanitaria a misure di vigilanza speciale, intimando agli organi di vertice l'adozione di un Piano di Azione complessivo per rimediare alle criticità rilevate, e segnalando comunque il caso al Ministero della Salute.

In generale, può sottolinearsi, con riferimento particolare ai settori dell'Amministrazione più importanti come la sanità, che: *“La Costituzione del 1991 ha rappresentato per la Colombia una speranza rinnovata per una società giusta e egalitaria, dove la popolazione, inclusi i più poveri e vulnerabili, potessero ricevere giovamento dai problemi sociali e avere accesso reale ed effettivo al sistema sanitario. I risultati contrastano con le mete sperate, e ciò in considerazione che i dipendenti del servizio sanitario e i pazienti sono i più coinvolti in conflitti*

³⁸⁸ Cfr. anche Maria ESTEVE, Paola GOMEZ, *Sistema de salud colombiano: bien concebido y mal implementado?*, *Rivista del Centro studi 'Llorente y Cuenca', Desarrollando ideas*, giugno 2015, https://ideasen.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/6/2015/08/150622_DI_articulo_sistema_salud_colombia_ESP.pdf, pag. 1.

³⁸⁹ <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Resoluciones/RES%201574-2015.pdf>.

³⁹⁰ Così Sixto.Alfredo PINTO, *El Cartel de la Corrupción de Caprecom, el más grande de Colombia*, <https://laotracara.co/destacados/el-cartel-de-la-corrupcion-de-caprecom-el-mas-grande-de-colombia/>.

³⁹¹ Cfr. Juan GOSSAIN, *Así se robaron el sistema de salud de los colombianos*, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11420683>.

*di interesse nel sistema generale di sicurezza sociale*³⁹². Ciò nonostante il settore della sanità risulta il primo in cui concentrare gli sforzi anticorruzione, atteso che: *“La salute deve rivestire un ruolo di importanza maggiore in ogni discussione sui temi dell’equità e della giustizia sociale”*³⁹³. La corruzione sembra essere esattamente il problema che impedisce al sistema sanitario di esprimersi al meglio: sostiene taluno che *“la Colombia può contare su un sistema sanitario al livello di Paesi come il Canada e l’Inghilterra, ha buone basi, i professionisti sono eccellenti e il Governo ha sforzi per aumentare la copertura del servizio. Nonostante ciò il cammino non è facile, servono interventi di contrasto alla corruzione, ed è fondamentale che le strutture sanitarie traccino un percorso per ripristinare la fiducia e la credibilità dei loro pazienti”*³⁹⁴.

4-CONSIDERAZIONI D’INSIEME SUL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN COLOMBIA-‘I PASSI SILENZIOSI’ DI CIVILTA’

Può evidenziarsi che, complessivamente, se pure la strada da percorrere per un sistema di prevenzione della corruzione efficiente appaia ancora lunga, tuttavia si assistono a indubbi progressi, e a molti sforzi posti in essere, soprattutto sul piano delle nuove regole introdotte grazie a una crescente sensibilità civica verso la partecipazione democratica e l’affermazione

³⁹² Così Julián J. VARGAS, Gloria M. MOLINA, *Acceso a los servicios de salud en seis ciudades de Colombia: limitaciones y consecuencias*, in “Revista Facultad Nacional de Salud Pública”, vol. 27, n. 2, Maggio-Agosto 2009, Pubblicazioni dell’Università di Antiochia, pag. 122.

³⁹³ *Ibidem*, pag. 122.

³⁹⁴ Maria ESTEVE, Paola GOMEZ, *Sistema de salud colombiano: bien concebido y mal implementado?*, op. cit., pag. 2.

del diritto ‘di controllo sociale’, attingendo, in ciò, anche a quelle ‘riserve di solidarietà’ presenti nel profondo della società colombiana.

L’ordinamento colombiano, sotto il profilo della prevenzione e della lotta alla corruzione, si contraddistingue, nell’approccio al tema, per la centralità dello strumento delle regole procedurali amministrative e di disciplina degli organi chiamati a curare i relativi procedimenti di controllo. Pur con una legislazione molto articolata e molti (a detta di taluno troppi³⁹⁵) enti di controllo, si assiste in Colombia ad uno sforzo di miglioramento notevole, anche grazie all’accurato lavoro delle autorità che si occupano di prevenzione e lotta alla corruzione.

Accanto a tale caratteristica, di grande rilevanza, nella recente legislazione, è la scelta di promuovere la partecipazione civica, e la correlativa trasparenza della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che senza un continuo controllo ‘sociale’ non può esserci buona amministrazione e reale democraticità del sistema: *“Trasparenza e responsabilità si iscrivono non solo nel quadro di lotta alla corruzione, ma pure nella ricerca di una democrazia più partecipativa, più effettiva e più funzionale, nella quale esista responsabilità politica reale da parte delle persone chiamate a governare. In concreto, la adozione di meccanismi di democrazia semi-diretta, il rafforzamento dei governi locali e il disegno di schemi istituzionali più partecipativi in diversi ambiti della gestione pubblica possono contribuire ad aumentare la trasparenza e la responsabilità non solo in termini amministrativo-contabili, ma anche negli aspetti di fiducia politica, irrobustendo e così rendendo più efficienti le istituzioni democratiche”*³⁹⁶. La circostanza rappresentata da una diffusa coscienza civica

³⁹⁵“La Colombia si caratterizza per un eccesso di regole e un gran numero di enti di controllo che si suppone costituiscano il freno alla corruzione”, così sostenevano, qualche tempo fa, Ursula GIEDION, Luis Gonzales MORALES e Olga Lucia ACOSTA, *Efectos de la reforma en salud sobre las conductas irregulares en los hospitales publicos: el caso de Bogotá, Distrito Capital, Colombia*, Inter-America Development Bank, *Research Network Working Paper R-426*, Gennaio 2001, <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1763>, pag. 29.

³⁹⁶Così Gustavo Ernesto EMMERICH, *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental*, in *“Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial”*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, vol. 2, n. 4, secondo semestre 2004, pagg. 68, <http://www.radylc.org/articulo.oa?id=72620404>. A

risulta ancora una volta essenziale, ad ogni latitudine e in ogni tempo. Nel caso della Colombia, e forse di più Paesi del Centro e Sudamerica (come analogamente, si è visto, in Australia) dare voce ai cittadini significa anche dare spazio a un modello di Stato pluralista che esprime e valorizza anche gli apporti culturali delle popolazioni indigene originarie, oppresse dopo la *Conquista*, che presentano elementi di grande interesse anche sotto il profilo della corretta gestione della cosa pubblica.

Emerge così una concezione della proprietà, dei beni naturali, del tempo, in generale del rapporto tra uomini associati e tra uomo e natura, che esprime un sistema di valori pluralistico e inclusivo. Nelle culture degli indigeni amazzonici si esprime l'idea del 'buon vivere'; tale concetto "nelle loro lingue si trova in diverse espressioni, quali *sumak kawsay* in quechua, o *suma qamana* in aymara, o *Teko Porà* in guarani; nella filosofia africana, la parola *ubuntu* è qualcosa di paragonabile al *sumak kawsay* quechua: generosità, solidarietà compassione per chi ha bisogno, e il sincero desiderio di felicità e armonia tra tutti"³⁹⁷. Concezioni diverse dai modelli prevalenti occidentali; eppure si riscontra un carattere comune, una costante antropologica che attiene agli uomini in quanto tali e ad ogni organizzazione sociale, e che costituisce la base di ogni possibile ordine democratico (quale prima base di prevenzione della corruzione): "*Le culture amazzoniche possiedono un alto senso di comunità, uguaglianza e solidarietà. I popoli indigeni posseggono una ricca tradizione di organizzazione sociale dove l'autorità è a rotazione e con profondo senso del servizio*"³⁹⁸. Elementi, questi, che si son potuti

fronte di indubbi passi avanti, dal punto di vista democratico, compiuti negli ultimi anni del XX secolo da molti Paesi latinoamericani, ricorda il medesimo autore, la corruzione rimane il tallone di Achille delle democrazie di tale area, preoccupante sia dal lato della credibilità istituzionale che dello sviluppo economico e sociale, con una correlazione, riscontrata da studi riguardanti più Paesi, tra maggior corruzione, minor sviluppo, e povertà (così a pag. 70); ampliare gli spazi di partecipazione civica innesca invece processi virtuosi.

³⁹⁷ *Instrumentum laboris* del Sinodo dei vescovi per la Regione panamazzonica, *Nuovi cammini per l'Amazzonia*, in Rivista "Il Regno", n. 15/2019, pag. 451. Si tratta, secondo tali impostazioni culturali, di "vivere in armonia con sé stessi, con la natura, gli esseri umani e con l'essere supremo, perché esiste un'intercomunicazione tra tutto il cosmo, dove non esiste chi esclude né chi è escluso, e che tra tutti si possa forgiare un progetto di vita piena".

³⁹⁸ *Instrumentum laboris* del Sinodo dei vescovi per la Regione panamazzonica, *Ibidem*, pag. 473.

in parte registrare analogamente nelle esperienze dei Comuni italiani, radice culturale della coscienza democratica attuale del nostro Paese (alcune tra le nostre ‘riserve di solidarietà’).

Lo strumento della partecipazione civica, come sviluppo delle democrazie liberali sorte con il cammino iniziato dopo le Rivoluzioni Americana e Francese, si incontra con le istanze più profonde di una comunità complessa, che si presenta tanto problematica quanto culturalmente ricchissima, e in grado di percorrere, sia pur faticosamente in futuro, strade meno accidentate. Tale strumento, che proviene dal diritto della tradizione europea, consente di riscoprire e dar voce al senso di comunità presente e originario delle popolazioni indigene. Il diritto codificato e le regole antiche, rispettivamente di continenti e mondi culturali e giuridici diversissimi, attingono pur tuttavia da una comune dimensione umana e perciò, nel sentimento e nella pratica dell’interesse di comunità (che noi definiremmo democratico) trovano un punto di incontro prezioso e significativo. Può notarsi come, nella tradizione occidentale, il senso di comunità è il frutto dell’idea di soggetti che uniscono le loro forze, individui che maturano il convincimento dell’importanza della regola comune; nella concezione culturale delle popolazioni indigene si riscontra un’idea della totalità, l’individuo esiste come parte di un universo e concepito pertanto non come frammento che si unisce a altri, ma come parte integrante originariamente dell’insieme³⁹⁹. Qualcosa di analogo a ciò che si registrerà nell’esperienza di Singapore. Punti di contatto ed elementi di differenza, dalla cui comprensione trarre stimolo per raggiungere l’obiettivo di prevenire la corruzione.

Il riscatto di tali culture si accompagna alla realizzazione degli ideali liberali. Nel segno dei diritti umani si inverte questo originale quanto stimolante intreccio, il pluralismo e la dignità di tutti gli uomini disegnano questo scenario, tanto arduo quanto auspicabile. Il sentimento di

³⁹⁹ “Il pensiero dei popoli indigeni offre una visione integrale della realtà, che è capace di tenere insieme le molteplici connessioni esistenti in tutto il creato. Questo contrasta con la corrente dominante del pensiero occidentale che tende a frammentare per comprendere la realtà”. Per effetto di tale impostazione, “Ci imbattiamo in altri valori presso i popoli indigeni, come la reciprocità, il sentire comunitario, la eguaglianza, il senso del servizio”, così l’interessante *Documento finale del Sinodo amazzonico dei Vescovi del 26 ottobre 2019*, par. 44, www.press.vatic.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2019/10/26/0820/01706.html.

comunità è parola “*che emerge da un territorio ancestrale, e permette di re-immaginare il continente*”⁴⁰⁰. La speranza, secondo tali autori, è che si possano compiere anche lenti progressi per migliorare la qualità della democrazia, come “*passi silenziosi*”, in grado di, forse utopicamente ma come obiettivo necessario cui tendere, “*rompere qualunque forma di sottomissione*”⁴⁰¹.

Nel lasciare l’America Latina per spostarsi in un paese asiatico, che impone altre chiavi di lettura molto differenti, perché ci si accosta a civiltà per molti versi estranee ai modelli occidentali in modo radicale, si cita a margine una circostanza storica che lega il Sudamerica e l’Italia (e ogni caso, a ben vedere, di società che intende affrancarsi da dinamiche che cancellano la dignità e l’eguaglianza, come è tipico della corruzione), e che fa emergere nuovamente il tema della comunità che prende lentamente coscienza di sé e cerca di ‘rompere le forme di sottomissione’.

A fine ‘800, si fece strada un progetto di immigrazione, recepito in un accordo tra Governo italiano e brasiliano, di far venire lavoratori italiani nelle *fazendas* brasiliane: lavoratori poverissimi, cui veniva pagato il viaggio di andata, ben sapendo che poi “*privi di qualsiasi risorsa, era assai difficile per loro affrontare il prezzo, relativamente alto, del ritorno in patria per un’intera famiglia, se non erano soddisfatti delle loro condizioni di lavoro a San Paolo. Il Brasile richiedeva migranti afflitti da povertà disperata, costretti a andare a lavorare nelle piantagioni. Immigrati provvisti di denaro, affermava uno degli artefici di tale sistema di immigrazione, non ci servono*”⁴⁰². Le condizioni di lavoro era simili a quelle servili e si faceva

⁴⁰⁰ Cfr. Patricia BOTERO, Arturo GUERRERO, *Coyunturas: más acá de la paz y democracia oficiales, desde territorios ancestrales y urbano-populares en Colombia y México*, capitolo dall’opera “*Juventudes e infancias en el escenario latinoamericano y caribeño actual*”, a cura di Melina Vázquez, María Camila Ospina-Alvarado, María Isabel Domínguez, CLACSO Editore (Consiglio Latino Americano di Scienze Sociali), Buenos Aires 2018, tratto da Jstor, pag. 155. Gli stessi sottolineano come non si tratti di un percorso facile: “*La comunità non è un paradiso: come tutta la vita, è caratterizzata da conflitti. Non c’è identità senza diversità. E’ il modo di sperimentare la modernità che i nostri popoli hanno modellato*”, così a pag. 170.

⁴⁰¹ Cfr. *ibidem*, pag. 172.

⁴⁰² Michael M. HALL, *Emigrazione italiana a San Paolo, 1880-1920*, in “*Quaderni Storici*”, n. 25, gennaio-aprile 1974, *Capitale e lavoro in America Latina*, Ancona 1974, pag. 140. “*Gli immigrati erano alla mercè dei padroni delle nuove piantagioni dell’Ovest dello stato di San Paolo, un gruppo che univa in modo peculiare modelli di*

in modo che i lavoratori italiani rimanessero isolati tra loro, non potesse confrontarsi, col rischio che prendessero coscienza della situazione e si organizzassero per ribellarsi: *“La veloce rotazione nelle fazendas probabilmente aiutava a impedire la crescita di sentimenti di solidarietà tra lavoratori che avrebbero potuto esser spinti ad assumere forme di autodifesa collettiva. Alcuni fazendeiros poi seguivano la linea di assumere lavoratori da regioni diverse di Italia, così che i loro dialetti e usi differenti servissero a rendere difficile la loro cooperazione reciproca”*⁴⁰³.

Il confronto libero e la cooperazione, ovvero la radice della democrazia (e dunque della lotta a ogni forma di corruzione, in Italia o ovunque) doveva esser impedito e avveniva raramente: *“Solo in caso di fazendas visino ai centri abitati i coloni potevano vedersi l’un con l’altro con una certa frequenza, scambiarsi i motivi di lagnanza e rafforzare la solidarietà tra lavoratori provenienti da piantagioni diverse”*⁴⁰⁴.

Dall’esperienza giuridica colombiana, in particolare dall’analisi delle capacità di solidarietà della società colombiana, e del riconoscimento giuridico delle diverse e preziose radici comunitarie nelle culture delle minoranze di tale Paese, si traggono elementi di spunto per la nostra esperienza giuridica, fornendo un contributo culturale e antropologico ulteriore che rafforza la considerazione della coscienza civica come sostanza essenziale della prevenzione della corruzione.

comportamento assai avanzati, di tipo capitalistico e volti alla massimizzazione dei profitti, con atteggiamento di tipo decisamente feudale”, così a pag. 142-143. E ancora: *“Ogni tenuta aveva una propria banda di famigerati capangas, guardie armate incaricate di imporre con la forza la volontà del fazendeiro. La violenza fisica era parte integrante del sistema: i rapporti dei consoli e i resoconti giornalistici dell’epoca ricordano letteralmente centinaia di casi. Superfluo aggiungere che gli immigrati erano privi di risorse legali in tali questioni”,* così a pag. 145. Similmente era accaduto per l’emigrazione in Belgio per le miniere, teatro del disastro di Marcinelle dell’8 agosto 1956: esisteva una *“rete di trafficanti, privi di scrupoli che reclutavano nelle campagne braccia e famiglie. Le piazze e i bar furono inondati dai manifesti rosa che invitavano a partire le miniere del Belgio”*. Nello stesso testo, si ricorda il filologo classico tedesco Richard che *“grazie alla familiarità con Omero coglie nei vissuti degli emigranti attuali un filo che lega antichità e modernità”*, così Simonetta Fiori, *Quando i ‘macaroni’ andavano a morire per la nuova Europa*, articolo da La Repubblica del 3 luglio 2016, pag. 41, a proposito del testo di Jenny Erpenbeck, *Voci del verbo andare*, Sellerio editore, Palermo 2016.

⁴⁰³*Ibidem*, pag. 149.

⁴⁰⁴*Ibidem*, pag. 152.

Dagli ordinamenti di matrice europea, dai quali si sono viste emergere costanti antropologiche, comuni nel tempo e nello spazio, sotto la lente di osservazione della lotta alla corruzione, si intende ora affrontare l'esame di un ordinamento, considerato all'avanguardia nella lotta alla corruzione, espressione di una civiltà (pur a tratti collegata a quella occidentale) diversa; navigando in un mare nelle quali le chiavi di lettura e le categorie a cui è abituato il giurista, e forse in genere il pensatore, occidentale, non valgono o non servono del tutto, e ne vanno ricercate di alternative, con atteggiamento prudente, rispettoso della diversità e con la curiosità e la meraviglia proprie dell'accostarsi a esperienze non note che impongono uno sforzo di comprensione maggiore.

CAPITOLO IV

IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE A SINGAPORE

1-LA CITTA' DEL LEONE: CENNI STORICO-GIURIDICI E ECONOMICO- ISTITUZIONALI

“Sang Nila Utama era un principe di Palembang, capitale dell'impero Sriwijaya, sull'isola di Sumatra. Intenzionato a trovare un luogo adatto per una nuova città, decise di visitare le isole al largo della costa di Sumatra. Salpò quindi con la sua flotta e raggiunse le isole Riau, dove lui e i suoi vennero accolti dalla regina del luogo. Pochi giorni dopo, durante una battuta di

caccia, vide un cervo e, inseguendolo, raggiunse il punto più alto dell'isola, da cui si poteva godere la vista delle aree circostanti. Lo colpì in particolar modo la bellezza di un'isola dalle spiagge bianche che, come venne a sapere in seguito, si chiamava Temasek. Ammaliato da tanta bellezza, decise di salpare subito alla volta dell'isola per procedere con l'esplorazione ma durante il viaggio la nave si ritrovò nel bel mezzo di una bufera e, per placare l'ira del Signore del Mare, il principe Sang Nila Utama gettò in acqua la sua corona come pegno. La tempesta cessò e la flotta riuscì a raggiungere incolume l'isola di Temasek. Procedendo nell'esplorazione del territorio, si imbattono in un leone (o una tigre, come molti sostengono), che il principe interpretò come segno di buon auspicio e quindi decise di fondare una nuova città (è il 1324), Singapore. Il nome deriva dal malese Singapore, che a sua volta ha radici nella lingua sanscrita, e significa appunto 'città del leone'”⁴⁰⁵.

Singapore è una realtà politica piccola da punto di vista territoriale, importante dal lato economico e interessante sotto il profilo delle attività di prevenzione e contrasto alla corruzione. “Città del leone”, fortissima economicamente e casomai debole al tempo stesso per le sue dimensioni, intreccio di storie e civiltà e sfida culturale per essere compresa fino in fondo. Dopo alcuni cenni storici e sull'ordinamento costituzionale di Singapore, ci si concentrerà sul peculiare ordinamento anticorruzione, per trarre poi, dal quadro complessivo, delle considerazioni generali.

“Singapore è un paese inaspettato e ancora di più inattesa nazione. E' piccolo, con un territorio di circa 716 km quadrati, e originariamente ancora più piccolo. Situato all'estremità della penisola malese, è essenzialmente una città-Stato cinese posta nel mezzo di una regione musulmano-malese, con la Malesia a Nord e l'Indonesia a Sud. Priva totalmente di risorse naturali, è difficile immaginare Singapore come una prospera metropoli con una popolazione

⁴⁰⁵ Così Valentina FAVERO e Omar GOBBO., Singapore, *La leggenda di Sang Nila Utama e la fondazione di Singapore*, a cura della Camera di Commercio italiana a Singapore, in “Studi e ricerche. Linea diretta con l'Asia, Fare *business* in Oriente”, a cura di Tiziana Lippiello, Raffaella Orsini, Serafino Pitingaro e Antonella Piva, Edizioni Cà Foscari, Venezia 2014, pag. 283.

di 5 milioni e 400.000 persone e un Prodotto Nazionale Lordo di oltre 280 milioni di dollari, che la rende uno dei paesi più ricchi al mondo. La popolazione di Singapore è composta da cinesi (74%), malesi (13%), indiani (9.1%), e altre minoranze (3.9%). La sua popolazione è inoltre multi-religiosa, con il 42.5 % di buddisti, il 13% di musulmani, il 8,5% di taoisti, il 4% di indù, 4,8 di cattolici e il 9.8 di cristiani non cattolici”⁴⁰⁶.

La prosperità è il primo elemento che balza agli occhi prendendo in considerazione questo piccolo Stato, condizione dovuta sia alla sua posizione geografica, (con caratteristiche in ciò che ricordano la Serenissima), che alla sua struttura economica: *“Città-Stato costituita da un’isola maggiore e una cinquantina di isole minori, Singapore è uno dei paesi più ricchi al mondo, grazie alla sua posizione geografica al centro di importanti rotte sulla direttrice est-ovest e ai suoi servizi finanziari. L’economia è il campo in cui si manifesta principalmente lo sviluppo di Singapore. Il Paese ha un’economia aperta al mercato e molto avanzata, caratterizzata da una forte industrializzazione, soprattutto nel settore dell’elettronica e della farmaceutica. Il Paese è un importantissimo centro finanziario, caratteristica che aiuta a comprenderne la prosperità”⁴⁰⁷.*

La fortuna economica di Singapore affonda le sue radici nella sua storia: *“Il successo economico di Singapore si basa in primo luogo sulla sua eccellente posizione. Fu la disperata ricerca degli Inglesi di uno scalo a Est che rompesse il monopolio olandese sul commercio di spezie a condurli nell’isola. Dichiarandola porto franco, gli Inglesi riuscirono immediatamente a attrarre numerosi mercanti di lungo corso dalla regione verso l’isola, che aveva la benedizione di un porto dal fondale profondo e abbondanti riserve di acqua dolce. Singapore è stata colonia britannica dal 1824 al 1963, e durante tale periodo è cresciuta, diventando, da piccolo villaggio, uno dei possedimenti britannici più importanti, con rilevanti basi militari”⁴⁰⁸.* La

⁴⁰⁶ Kevin YL TAN, *The Constitution of Singapore, A Contextual Analysis*, Bloomsbury Edizioni, Oxford and Portland, Oregon, 2015, pag. 1.

⁴⁰⁷ Così FORMEZ PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. , pagg. 130-131.

⁴⁰⁸ Kevin YL TAN, *The Constitution of Singapore, A Contextual Analysis*, op. cit. pag. 1.

scelta (leggendaria) del principe Utama prima e dei sudditi della Corona inglese poi si rivela notevolmente felice. Città di mare e di commerci, ricca economicamente e culturalmente: ciò ne connota l'identità: *“Situata in un naturale punto di incontro tra differenti rotte marittime, Singapore ha costruito la propria identità attraverso continui contatti e interscambi tra popoli, culture, lingue e tradizioni diversi. Queste terre furono soggette a varie ondate migratorie provenienti dalla Malesia, dalla Cina, dall'India, dall'Indonesia e dall'Arabia, per esser poi raggiunte dai mercanti europei: portoghesi, olandesi e gli inglesi; questi ultimi hanno dato indubbiamente l'impronta più forte all'identità del Paese”*⁴⁰⁹.

Negli scorsi decenni, Singapore ha avuto un rilevante sviluppo economico: *“Tra il 1960 e il 1992 il prodotto nazionale lordo è triplicato; il reddito pro-capite è aumentato facendo passare il Paese dalla 33esima posizione del 1965 nella classifica mondiale al 17esimo nel 1992, davanti a Spagna, Nuova Zelanda e Irlanda. C'è piena occupazione dal 1973 e la povertà assoluta virtualmente non esiste. Alcune caratteristiche dell'economia di Singapore attraggono l'attenzione immediatamente: crescita rapida e sostenibile; orientamento a aumentare molto le esportazioni; elevatissimi livelli di risparmi e investimenti; bassa inflazione”*⁴¹⁰.

Anche in tempi più recenti si nota dunque come la città-Stato in esame possa vantare *“alcuni i primati tra i ranking internazionali: primo Paese al mondo come destinazione degli*

⁴⁰⁹Valentina FAVERO e Omar GOBBO., Singapore, *La leggenda di Sang Nila Utama e la fondazione di Singapore*, op. cit., pagg. 284. *“E' proprio su questo sfondo economico-sociale che l'amministratore coloniale, Sir Stamford Raffles, decise del 1819 di fare di Singapore la stazione commerciale più grande di tutta l'Asia. La supremazia britannica durò fino alla seconda guerra mondiale; nel 1942 le truppe giapponesi conquistarono la città e la occuparono per circa tre anni, durante i quali la popolazione fu messa a dura prova dalle difficili condizioni di vita. Dopo la guerra, il panorama politico di Singapore fu soggetto a grossi cambiamenti: prima tornò ad essere una colonia inglese, poi si unì alla vicina Malesia e infine dichiarò l'indipendenza il 9 agosto 1965”*, così gli stessi autori a pag. 284. Sui profili storico-giuridici dettagliati, trattati molto accuratamente, si rinvia a Kevin YL TAN, op. cit., pagg 11 e seguenti.

⁴¹⁰W. G. HUFF, *What is the Singapore model of economic development?*, in “Cambridge Journal of Economics”, vol. 19, n. 6 (dicembre 1995), pagg. 735-759, Oxford University Press, tratto da Jstor. Cfr. anche Beatrice WEDER e Aymo BRUNETTI, *Another Tale of Two Cities: A Note on Institutions in Hong Kong and Singapore*, in: Journal of “Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft”, vol. 156, n. 2 (Giugno 2000), pagg. 313-324, Edizioni Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Tubinga, e Khuong M. VU, *Sources of Singapore's Economic Growth, 1965-2008: Trends, Patterns and Policy Implications*, in “ASEAN Economic Bulletin”, v. 28, n. 3 (dicembre 2011), pagg. 315-336, Pubblicazioni dell'ISEAS - Yusof Ishak Institute, Singapore, tratti da Jstor.

*investimenti (Singapore Economic Development Board 2014); primo Paese al mondo per facilità nel fare business (World Bank 2012); primo Paese in Asia per assenza di corruzione (International Institute for Management Development, IMD 2011); primo Paese in Asia per tenore di vita (Singapore Economic Development Board 2014); seconda città più competitiva al mondo (Global Competitiveness Report 2013); terza città al mondo quale destinazione per gli investimenti diretti esteri (Konjunkturforschungsstelle, KOF 2012). Il ruolo di Singapore risulta di primaria importanza per gli investimenti esteri in una zona strategica dal punto di vista commerciale, finanziario e industriale. Qui è localizzato il secondo porto più trafficato al mondo, connesso ad altri 600 in ben 132 Paesi*⁴¹¹.

Singapore, inoltre, si contraddistingue per un sistema politico tanto apparentemente efficiente quanto sostanzialmente non democratico, instauratosi dopo l'indipendenza dalla Gran Bretagna: *“A fronte di un ordinamento economico liberista e di una struttura politico-istituzionale percepita come la meno corrotta al mondo, Singapore adotta un sistema politico e costituzionale che limita sensibilmente la libertà di espressione. Alcuni provvedimenti impediscono, di fatto, ai movimenti di opposizione di poter esercitare un'azione politica di contrasto al partito di governo. Anche il sistema dei media risulta essere poco libero, dal momento che i due maggiori network mediatici, Singapore Press Holding e Media Corporation, sono di proprietà statale e danno poco spazio alle opposizioni*⁴¹².

Osserva taluno che *“per decenni Singapore ha affascinato gli osservatori politici con la sua commistione apparentemente contraddittoria tra libero mercato e controllo politico-realizzata dal grande fratello-grande padre asiatico, nel contesto dei mercati internazionali. Il fondatore dello Stato, e Primo Ministro, Lee Kuan Yew, argomentava che a Singapore la limitazione delle*

⁴¹¹ Valentina FAVERO, Omar GOBBO, *Singapore: Babele ha raggiunto le stelle*, a cura della Camera di Commercio italiana a Singapore, in “Studi e ricerche. Linea diretta con l'Asia, Fare *business* in Oriente”, a cura di Tiziana Lippiello, Raffaella Orsini, Serafino Pitingaro e Antonella Piva, Edizioni Cà Foscari, Venezia 2014, pagg. 290.

⁴¹² Così Formez PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. , pag. 130.

libertà di tipo occidentale, come quella di stampa e di espressione, serviva a ottenere uno scopo più 'alto' di stabilità sociale, e potendo così gettare le basi di un rapido sviluppo economico. Invero, si dice, un governo ha il dovere di limitare le libertà individuali in cambio di diritti economici, ovvero il diritto di essere più ricchi e più agiati"⁴¹³. Emergono già in tali considerazioni alcuni tratti di teoria politica, caratteristici della concezione dello Stato a Singapore, che lo differenziano dai modelli occidentali: si è in presenza di un paradigma, culturale prima che politico e giuridico, in larga misura alternativo a quello del pensiero e della tradizione occidentale. Paradigma che, almeno nel caso di Singapore, non impedisce di garantire sviluppo economico e minima corruzione e che quindi rappresenta un interessante oggetto di approfondimento per gli scopi della ricerca, pur partendo da valori politici affatto diversi da quelli cui il nostro ordinamento si richiama e sui quali si fonda. L'attività anticorruzione si impone come strumento di garanzia dell'efficienza del sistema economico, e non come incentivo alla democrazia: ha ragioni prettamente legate agli affari; tuttavia, in genere, un sistema autoritario, dove si attua l'interesse di pochi a scapito dei molti, ha connaturata in sé la corruzione, mentre a Singapore (almeno a prima vista quanto alle tradizionali forme di corruzione) ciò non avviene.

Secondo un testimone della vita economica del Paese, (un imprenditore italiano vissuto a Singapore), *"sicuramente la gestione del potere da parte del partito di governo è pressoché assoluta, la stampa allineata alle posizioni ufficiali del partito e raramente dissenziente, i media stranieri sottoposti a un severo scrutinio, alcuni rappresentanti delle opposizioni mandati in bancarotta e nei quartieri in cui il partito di governo non vince le elezioni le infrastrutture vengono rinnovate meno frequentemente e ricevono meno contributi. Ciò*

⁴¹³Così Garry RODAN, *Singapore: Information lockdown, business as usual*, capitolo dall'opera: "Losing Control: Freedom of the Press in Asia", a cura di Louise Williams, Roland Rich, Pubblicazioni dell'*Australian National University*, Canberra 2013, tratto da Jstor, pagg. 169-170. Si afferma poi che "i critici contestano il fatto che il modello Singapore funziona solo perché, date le piccole dimensioni della città-Stato, non possono esservi applicate le teorie politiche convenzionali".

premesse le elezioni sono libere, non vi sono brogli e l'opposizione può tenere le proprie assemblee pubbliche. La città-Stato ha un sistema di governo pragmatico, efficace, non corrotto, meritocratico, razionale e poco incline a adottare politiche perché semplicemente popolari”⁴¹⁴.

Dal punto di vista strettamente istituzionale, Singapore “*si è dato una forma di governo a cavallo tra la parlamentare e la presidenziale: il leader del partito di maggioranza è automaticamente designato come candidato alla Presidenza della Repubblica. Il Presidente è eletto per un periodo di 6 anni e detiene un potere di veto sui provvedimenti del governo in materia economico-finanziaria e di organizzazione amministrativa. Esso è coadiuvato da un Consiglio (Cabinet) diretto dal Primo Ministro di nomina presidenziale e designato tra i membri della maggioranza parlamentare*”⁴¹⁵.

Circa l’ordinamento costituzionale di Singapore, analizzato in dettaglio, si rinvia allo studio di Kevin YL TAN già citato⁴¹⁶, mentre pare opportuno ora concentrarsi sul sistema di regole anticorruzione, nel paragrafo che segue.

⁴¹⁴ Roberto FABBRI, *L'anticipazione del futuro. Come Singapore attrae gli investimenti stranieri*, in “Italia e Singapore. Le differenze che avvicinano”, a cura di Romeo Orlandi, Il Mulino Editore, AREL, Roma 2016, pag. 197. Lo stesso sostiene che, tra le ragioni del successo economico di Singapore, ci sono da annoverare, tra le altre, “*un sistema legale forte, chiaro ed equo, un governo stabile*”, e l’efficienza della pubblica amministrazione del Paese (così a pag. 195), tema su cui si tornerà.

⁴¹⁵Formez PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit., pag. 131. Interessante notare come nel lavoro della Camera di Commercio italiana a Singapore l’ordinamento della città-Stato sia definito oltre che in effetti ‘Repubblica parlamentare unicamerale fondata sulla *common law* anglosassone’, pure, forse non altrettanto condivisibilmente, ‘regime democratico’, così a pag. 284 dell’opera citata in precedenza.

⁴¹⁶ Kevin YL TAN, *The Constitution of Singapore. A contextual analysis*, op. cit..

2-NORME ED AUTORITA' DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE A SINGAPORE

2.1 La normativa anticorruzione e le funzioni del *Corruption Pratiche Investigation Bureau*

A Singapore il legislatore introduce, con indubbia precocità, una normativa anticorruzione fin dal 1960, in nome della necessità, fortemente avvertita, di garantire la massima correttezza negli scambi economici, considerata motivo di competitività del sistema: *“Nell’ordinamento di Singapore, il principale atto normativo in materia di prevenzione della corruzione è rappresentato dal Prevention of Corruption Act. Adottato nel 1960, pochi anni dopo l’indipendenza dal Regno Unito, l’approvazione di tale legge è stata il frutto della forte volontà politica di tutta la classe dirigente singaporiana, convinta che la lotta alla corruzione dovesse*

costituire uno dei principali pilastri dello sviluppo e del benessere economico. Per una città-Stato con un'economia incentrata sui servizi finanziari e di trasporto, la capacità di attrarre investimenti esteri rappresenta un aspetto fondamentale, e tale capacità è fortemente influenzata dall'efficienza e dal supporto prestato dalla pubblica amministrazione in tutti i settori del mercato. La legge è stata oggetto di numerose modifiche susseguitesi nel tempo, di cui l'ultima risale al 1993”⁴¹⁷.

Il *Prevention of Corruption Act* dà in primo luogo, all'art. 5, la definizione del reato di corruzione tra privati: la fattispecie in questione, di cui ci si occupa in prima battuta, è quella riferita alle condotte tra operatori privati, espressa con una definizione dai contorni molto ampi, e, solo negli articoli seguenti, ci si riferisce ai rapporti con la Pubblica Amministrazione. Così la norma appena citata prescrive che si ravvisa un'ipotesi di corruzione tra privati lì dove un soggetto richieda o accetti, accetti di ricevere o alternativamente renda, prometta o offra un vantaggio ad un altro soggetto nell'ambito di una transazione commerciale, prevedendo una sanzione fino a 100.000 dollari o la detenzione fino a 5 anni. In prima battuta quindi l'ordinamento intende garantire la correttezza degli scambi economici tra privati, attraverso la repressione penale del reato così configurato. Nell'articolo seguente si estende tale fattispecie, con le medesime sanzioni, ai pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che abbiano accettato o ottenuto, o tentato di ottenere, per sè o per altri, un vantaggio di ogni tipo in cambio di un uso distorto della propria funzione (art. 6).

Può notarsi come l'atto normativo in questione preveda una clausola di “*presunzione di corruzione in certi casi*”, all'art. 8 del testo citato, nei confronti dei funzionari pubblici che abbiano ricevuto un vantaggio economico indebito, fatta salva la prova contraria (con inversione dunque dell'onere della prova): si tratta di una norma particolarmente intensa e dura, che dà conto della impostazione molto severa di fondo, tale anche, in nome dello scopo

⁴¹⁷ FORMEZ PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit. , pag. 130. Per l'atto normativo in esame cfr. <https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960> .

perseguito, di limitare in modo estremo i diritti di difesa. Particolare è pure la previsione, contenuta all'art. 13, in base a cui ove un pubblico ufficiale abbia ricevuto un vantaggio economico per finalità corruttive, oltre alla sanzione prevista dagli articoli precedenti dovrà sottostare a una sanzione pecuniaria di importo pari a quanto ricevuto.

Lo stesso testo normativo fissa i compiti dell'organo incaricato prevenire e contrastare la corruzione, il *Corruption Practice Investigation Bureau*: “*Tale organismo, istituito nel 1952 prima dell'ottenimento dell'indipendenza e prima dell'approvazione del Prevention of Corruption Act, è dotato di forti poteri di polizia in materia di lotta alla corruzione nei settori pubblici e privati, ed è incaricato di monitorare l'operato dei dipendenti pubblici e di denunciare le pratiche di malversazione da essi commesse agli organi di governo competenti per l'adozione di provvedimenti disciplinari. Nonostante i poteri di investigazione nei confronti dei pubblici dipendenti e dei plessi amministrativi in generale, l'azione del CPIB si rivolge prevalentemente nei confronti del mercato privato e degli intermediari finanziari, non solo per il basso livello di corruzione registrato nella Pubblica Amministrazione, ma soprattutto per la maggior attenzione rivolta ai settori privati rilevanti per la tenuta dell'intero sistema politico-economico*”⁴¹⁸.

La corruzione può esser perseguita anche oltre i confini nazionali, in virtù dell'art. 37 del *Corruption of Prevention Act*: tale legge introduce “*poteri extraterritoriali sui cittadini di Singapore, consentendo di indagare su condotte corruttive tenute fuori da Singapore al pari di quelle commesse nel territorio nazionale. Coloro che non sono cittadini di Singapore possono*

⁴¹⁸ Formez PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit., pag. 132. Per gli operatori del settore privato il CPIB ha realizzato un accurato documento informativo, che illustra i rischi che la corruzione comporta per la vita dell'impresa e offre un'ampia e convincente esposizione su come prevenirla e combatterla, si veda: CPIB, *A Practical Anti-Corruption Guide for business in Singapore*, <https://www.cpi.gov.sg/sites/cpi/v2/files/publication-documents/PACT%20A%20Practical%20Anti-Corruption%20Guide%20For%20Businesses%20in%20Singapore%20%282018%29.pdf>.

pure esser indagati e messi sotto processo se coinvolti in episodi corruttivi collegati a Singapore”⁴¹⁹.

Lo stesso CPIB ricorda come il suo lavoro, iniziato dal 1952, “*lo renda uno degli organi anticorruzione primi al mondo. A Singapore il CPIB è l’unico organo autorizzato a investigare i casi di corruzione in forza del Prevention of Corruption Act. Il Corruption Practice Investigation Bureau è un organo governativo che opera in posizione di indipendenza funzionale ed è guidato da un direttore che riferisce al Primo Ministro. Il mandato del Bureau è indagare ogni atto di corruzione, sia nel settore pubblico che in quello privato e può, nel corso delle indagini, imbattersi in casi che rivelano aree grigie prone alla corruzione e falle nelle procedure negli uffici governativi. Basandosi su tali risultanze, il CPIB può mettere in evidenza i punti deboli e raccomandare cambiamenti nelle procedure. Inoltre, esso ha il compito fare leva sull’educazione pubblica e sulla sua presenza all’interno della comunità per diffondere il proprio messaggio anticorruzione. Il Bureau prevede un insieme di iniziative per coinvolgere studenti, agenzie governative, realtà d’affari, e in generale la collettività per svolgere un ruolo educativo nei loro confronti in ambito anticorruzione*⁴²⁰”.

La nozione penalistica della corruzione appare qui quella su cui più si appunta l’attenzione del CPIB. La prevenzione si ottiene in tal caso soprattutto attraverso la repressione efficace dei comportamenti corruttivi e il conseguente messaggio di deterrenza rispetto a condotte del genere; rilevante risulta inoltre anche la cura dedicata alla prevenzione della corruzione attraverso l’attività di carattere educativo.

L’attività ‘educativa’ è svolta sia nei confronti della Pubblica Amministrazione che delle imprese: “*Il Bureau ha elaborato alcune iniziative uniche nel loro genere. Ad esempio sono*

⁴¹⁹CPIB, *A Practical Anti-Corruption Guide for business in Singapore*, op.cit., pag. 6.

⁴²⁰ Cfr. <https://www.cpi.gov.sg/about-cpi/roles-and-functions> . Un’ampia trattazione della storia della legislazione anticorruzione a Singapore è svolta da Jon S. T. QUAH, *Combating corruption Singapore Style: Lessons for other Asian Countries*, in “Maryland Series in Contemporary Asian Studies”, n. 2/2007 (189), pagg. 1-56, <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1188&context=mscas>, autore che peraltro è stato consigliato dallo stesso CPIB, interpellato a mezzo mail dal sottoscritto per indicazioni di lettura.

effettuati, su richiesta dell'amministrazione, interventi ad hoc nei vari dipartimenti governativi sia con riferimento ai funzionari e dirigenti, sia con riferimento agli organi di vertice. Si tratta di incontri formativi e di accompagnamento realizzati tra un funzionario del Bureau e uno o più dipendenti. Tali incontri si basano sulla illustrazione di casi di studio (relativi a episodi corruttivi) di una ventina di minuti e successivamente (circa 40 minuti) si apre un dibattito one-to-one in cui il funzionario del Bureau risponde a tutte le domande dei dipendenti. Lo stesso tipo di interventi può avere come destinatari le imprese private. Esiste una sezione del sito web del Bureau dove è possibile richiedere il servizio”⁴²¹.

Alle imprese sono forniti suggerimenti di vario tipo, particolarmente accurati e dettagliati, in funzione di prevenzione della corruzione: si afferma innanzitutto che tutto parte dai vertici, i quali devono infondere nell'organizzazione valori tali da imprimere un comune senso di rifiuto di ogni forma corruttiva; inoltre si raccomanda l'effettuazione di puntuali analisi del rischio e l'adozione di codici di condotta e di regolamentazione dei conflitti di interesse⁴²².

Il CPIB si occupa inoltre della prevenzione della corruzione sotto il profilo degli eventuali conflitti di interesse nel settore pubblico: *“Una linea di attività del Bureau attiene alle misure di prevenzione e contiene un insieme di regole cui devono sottostare i funzionari pubblici secondo un rigoroso ordine. In particolare: ogni dipendente deve dichiarare annualmente la propria situazione debitoria verso persone fisiche e giuridiche, pubbliche e private; ogni dipendente deve dichiarare la sua situazione reddituale e patrimoniale, rendere edotta la collettività di dove e come sono investiti i suoi risparmi e tutte le eventuali situazioni di conflitto di interesse (anche solo a livello potenziale); ogni dipendente deve astenersi dall'accettare*

⁴²¹ Formez PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit., pag. 136. Poi può sottolinearsi come *“il Bureau offre la possibilità di denunciare casi di corruzione tramite la compilazione di un form online. A questo si aggiunge la possibilità di vedere in tempo reale lo stato delle indagini su episodi precedentemente denunciati, oppure denunciare episodi di corruzione secondo altre modalità (posta, telefono, di persona, ecc.)”*.

⁴²² Cfr. CPIB, *A Practical Anti-Corruption Guide for business in Singapore*, op. cit., pagg. 12-18.

qualunque tipologia di dono, anche di minimo valore, da parte di chiunque venga o possa venire a contatto con l'amministrazione in cui il funzionario opera"⁴²³.

Può notarsi, inoltre, sempre nel quadro dell'obiettivo di dare massima operatività all'organo in esame, come il CPIB abbia il potere di indagare anche su reati connessi a quello di corruzione: *“Nello svolgimento della sua funzione primaria di lotta alla corruzione, il Bureau ha il potere di indagare su qualsiasi altro reato connesso a quelli di corruzione. Questa circostanza gli conferisce una notevole autorevolezza. Si tratta peraltro di un potere che va ben al di là delle competenze attribuite alle altre autorità anticorruzione indagate in questo lavoro. Da questo deriva anche la notazione per cui il CPIB rappresenta una delle poche autorità anticorruzione realmente indipendenti presenti nel panorama internazionale. La permanenza ai vertici delle classifiche del CPI di Transparency International trova il suo fondamento anche in questa evidenza*"⁴²⁴. Va richiamato infine come *“nel corso del sessantennio della sua esistenza, il Bureau ha visto cambiare e crescere i propri compiti costantemente nel tempo. Sin dal momento della sua indipendenza, Singapore ha fatto della lotta alla corruzione uno dei perni del concetto di buon governo. Questa circostanza differenzia molto questo Paese rispetto alla maggior parte delle altre esperienze. Singapore ha una tradizione tipica dei paesi di Common law, come la Gran Bretagna, ma ha una popolazione prevalentemente di origine cinese. Tale Paese realizza, pertanto, la fusione di due diverse culture. Tale peculiarità si riflette anche nel percorso avviato da questo Singapore nel contrasto del fenomeno corruttivo*"⁴²⁵.

Nella più recente relazione annuale del CPIB si rileva come *“Dalla sua istituzione nel 1952, il Corrupt Practices Investigation Bureau combatte la corruzione senza paura, con fermezza e correttezza. Oggi, Singapore è conosciuta per il suo sistema pulito e incorrotto. L'indice sulla*

⁴²³ CPIB, *A Practical Anti-Corruption Guide for business in Singapore*, op. cit., pag. 137.

⁴²⁴ Formez PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit., pag. 135.

⁴²⁵ *Ibidem*, pag. 136.

corruzione percepita di Transparency del 2017 ha posto Singapore alla sesta posizione nel mondo”⁴²⁶.

Afferma, in un convegno dell’OCSE, il Direttore del CPIB: *“Singapore è associata all’idea di integrità. E’ stato fatto ogni sforzo per quest’obiettivo, e questo l’ha aiutata su un livello macroeconomico. Alcuni uomini di affari stranieri sono pronti a assumere dipendenti di Singapore in posizioni chiave, come dirigenti finanziari, perché i cittadini di tale Paese sono noti per la loro integrità”*⁴²⁷.

2.2 Amministrazione pubblica e cultura dell’integrità

Accanto a tale scelta fondamentale di introdurre un sistema di prevenzione e lotta alla corruzione, e in nome delle medesime ragioni, Singapore ha costruito un efficiente sistema della Pubblica Amministrazione: *“Serve una pubblica amministrazione competente e motivata. Singapore, coltivandola e istillandola negli anni dello sviluppo post-coloniale, ha accumulato un notevole vantaggio competitivo nei confronti di parecchi paesi, sviluppati e non. In termini di efficienza e integrità della Pubblica Amministrazione Singapore è sempre ai primi posti nelle graduatorie della Banca Mondiale. Essa è quindi l’apparato nel quale le strategie di attrarre investimenti, concertate con il Governo in carica, vengono elaborate, sviluppate, implementate e quando necessario riviste”*⁴²⁸.

Può evidenziarsi come: *“Il corpo di funzionari alle dipendenze della pubblica amministrazione di Singapore è considerato uno dei più validi ed efficienti al mondo, su cui il Governo mantiene*

⁴²⁶The CPIB Annual Report 2017, <https://www.cpi.gov.sg/sites/cpi/v2/files/CPIB%20Annual%20Report%202017.pdf>, pag. 4.

⁴²⁷SohKEE HEAN, *Singapore’s Experience in Fighting Bribery Business*, in *“Strategies for business, government and civil society to fight corruption in Asia and the Pacific: proceedings of the 6. Regional anti-corruption conference for Asia and the Pacific”*, dal convegno tenuto a Singapore, dal 26 al 28 Novembre 2008, ospitato dal Corrupt practices investigation Bureau (CPIB) Singapore, a cura dell’Asian Development Bank e dell’OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), Manila-Parigi 2009, <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/meetingsandconferences/43804713.pdf>, pag. 56.

⁴²⁸ Roberto FABBRÌ, *L’anticipazione del futuro. Come Singapore attrae gli investimenti stranieri*, op. cit. pag. 195.

*un monitoraggio costante sull'operato degli organi di indirizzo politico e su quelli di gestione*⁴²⁹.

Lo sforzo di prevenzione della corruzione è ampio e intenso, e coinvolge necessariamente più autorità dello Stato, e fondamentale è il ruolo della Pubblica Amministrazione: *“Il CPIB prende seriamente in esame ogni forma di corruzione e non esita ad agire contro ogni soggetto coinvolto in tali atti. La decisa volontà politica in tale direzione, le leggi effettivamente fatte osservare, una magistratura indipendente e una Pubblica Amministrazione sana formano la base di un effettivo controllo anticorruzione, che tiene pulita Singapore*⁴³⁰.

In effetti, al fine di rendere effettiva la prevenzione della corruzione, lo sforzo non può che essere corale, grazie a un contesto istituzionale e sociale progressivamente costruito in modo da renderlo funzionale allo scopo in questione. *“L'esperienza di molte autorità anticorruzione nel mondo ci mostra come si determina una notevole aspettativa della cittadinanza sull'efficacia del lavoro di tali organi, attendendosi risultati importanti in breve tempo. Tuttavia tali aspettative non si soddisfano se il supporto dello Stato nel suo complesso è insufficiente. Il supporto dello Stato si può manifestare attraverso una forte volontà politica, sulla previsione di budgets adeguati, su un sistema giudiziario realmente basato sul principio di legalità, e così avanti. Il supporto da parte della collettività può essere espresso in vari modi, inclusi il ripudio della corruzione, l'incoraggiamento verso i cittadini di segnalare alle autorità i casi sospetti di corruzione, la partecipazione a campagne anticorruzione. Il Corruption Prevention and Investigation Bureau di Singapore ottiene i suoi scopi perché ha tutte queste condizioni nel suo contesto*⁴³¹.

⁴²⁹Formez PA, *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, op. cit., pag. 132. “Tale dato”, si precisa, “per quanto veritiero e corrispondente alla realtà effettiva, deve essere letto nel contesto delle peculiarità del Paese, che ne fanno una città-stato finanziaria, con un'estensione territoriale e un peso demografico dal carattere ridottissimo”.

⁴³⁰ Cfr. CPIB, *APractical Anti-Corruption Guide for business in Singapore*, op. cit., pag. 8.

⁴³¹ Adérito DE JESUS SOARES, *A Social Movement as an Antidote to Corruption*, capitolo dall'opera: “A New Era? Timor-Leste after the UN”, a cura di Sue Ingram, Lia Kent, Andrew McWilliam, Pubblicazioni dell'Australian National University, Canberra 2015, pag. 206.

In uno studio del *Civil Service College* di Singapore si afferma: “Per rafforzare le attività anticorruzione degli organi a ciò dedicati occorre il supporto di una cultura del servizio pubblico che valorizzi integrità, incorruttibilità e trasparenza. La pratica della meritocrazia nella Pubblica Amministrazione assicura che la persona migliore, a prescindere dal background familiare, dalla provenienza di etnia, dalla religione o dal genere, sia assunta al lavoro”⁴³². Nello stesso efficacemente si nota come lo sforzo anticorruzione sia stato corale e abbia coinvolto l’intera società, a cominciare da piano culturale: “Lo sforzo della Amministrazione Pubblica di combattere la corruzione è stata supportata dalle attitudini sociali e dall’impostazione culturale proprie di Singapore sviluppate a partire dall’indipendenza nel 1959. La cultura di tolleranza zero contro la corruzione è stata fatta propria dalla Amministrazione e dalla società, nel loro complesso, come un corpo unico”⁴³³.

Ci si pone la domanda, allora, visti gli eccellenti risultati testimoniati anche da fonti diverse da quelle governative, se possa esserci anticorruzione effettiva senza democrazia, ovvero senza alcune delle premesse fondamentali che giustificano, almeno alla luce dei modelli di pensiero giuridico occidentale, l’esistenza e l’efficacia della prevenzione della corruzione. A tale domanda, unitamente a una considerazione d’insieme del sistema anticorruzione di Singapore, che tenga conto delle differenze di fondo tra realtà molto diverse, si cercherà di dare una risposta dopo la analisi dei casi pratici affrontati dall’autorità anticorruzione, dai quali trarre ulteriori elementi di riflessione. Si ipotizza che la considerazione del ‘corpo unico’, con la mente rappresentata dal Governo e il resto quale società ordinata ad un fine sano forse dà conto del pensiero di fondo che ispira il sistema, e può contribuire a fornire una chiave di lettura in grado di tenere insieme ciò che appare contraddittorio secondo le categorie cui è abituato l’osservatore occidentale.

⁴³²*Civil Service College, Singapore, Upholding Integrity in the Public Service, 2015, <https://www.csc.gov.sg/docs/default-source/resources/upholding-integrity-in-the-public-service.pdf>, pag. 13.*

⁴³³*Ibidem, pag. 17.*

Si trattano ora di seguito, seguendo l'impostazione prescelta di affrontare il tema in esame anche attraverso la lente di osservazione della pratica, alcuni casi concreti di investigazione del *Corruption Practice Investigation Bureau*.

3-LA CASISTICA 'EDUCATIVA' DEL CORRUPTION PRACTICE

INVESTIGATION BUREAU

3.1 Casi relativi al settore privato

Il *Corruption Practice Investigation Bureau*, in un caso molto recente⁴³⁴, ha messo in evidenza come un dipendente della Ditta private ‘Cogent Container Depot’, Chen Ziliang, avesse chiesto e ottenuto da ditte del settore, dal 2016 a quando emerge la faccenda, a fine 2018, somme di denaro, pur di lieve entità, per effettuare lo spostamento delle merci con più celerità rispetto a chi non pagava. Pure un suo collega viene accusato della stessa attività illecita e il CPIB afferma che “*ci si aspetta che i dipendenti compiano i loro doveri correttamente invece di accettare la corruzione, in cambio di favori. Pure se l’illecito trasferimento di denaro con finalità corruttive fosse meno di un dollaro, possono essere chiamati a rispondere. La corruzione di ogni entità non sarà tollerata*”. Il CPIB, si continua, “*ricorda che Singapore adotta un approccio definibile ‘tolleranza-zero’ contro la corruzione, e sottolinea che costituisce una grave illiceità corrompere o tentare di corrompere l’altra parte contrattuale*”. Emerge da subito l’atteggiamento estremamente severo nei confronti di chi mette a rischio la serietà degli affari, e dunque la credibilità e la conseguente proficuità degli scambi economici, stella polare della politica anticorruzione del Paese.

In un secondo caso, avvenuto tra il 2012 e il 2013⁴³⁵, denominato (con espressione in inglese ma tipica di Singapore per designare un piccolo importo corruttivo) ‘*A little coffee money did no harm*’, il CPIB si è occupato di Sheith Yusof Bin Sheith Ibrahim, formatore della Ditta ‘Absolute Kinetics Consultancy’, che organizza corsi per saldatore. Inoltre, costui seguiva pure i test di saldatura esterni, che permettevano di conseguire l’autorizzazione ministeriale a svolgere tale attività. Le indagini del CPIB rivelano che il soggetto in esame ha tratto vantaggio

⁴³⁴CPIB, Rassegna stampa, *Man charged over \$1 bribe attempt at container firm*, [https://www.cpiib.gov.sg/sites/cpiibv2/files/2018.12.12.ST_Man%20charged%20over%20\\$1%20bribe%20attempt%20at%20container%20firm.pdf](https://www.cpiib.gov.sg/sites/cpiibv2/files/2018.12.12.ST_Man%20charged%20over%20$1%20bribe%20attempt%20at%20container%20firm.pdf).

⁴³⁵CPIB, *Case Studies, A little coffee money ‘did no harm’*, da: CPIB, *A Practical Anti-Corruption Guide for business in Singapore*, op. cit., pag. 27.

dalla sua posizione, ottenendo denaro in cambio di un atteggiamento permissivo durante i corsi e in occasione dei test: sia il protagonista della vicenda corruttiva, che i soggetti che lo avevano pagato, sono stati puniti, con pene proporzionate alle rispettive condotte,

Un terzo caso, attinente il settore privato, riguarda il commercio del pesce e, come spesso fa il CPIB, ne introduce l'illustrazione con un titolo sintetico e, in genere, adatto a colpire l'immaginazione, di stile giornalistico e piuttosto enfatico: *“Il confine sottile tra tradizione e corruzione”*. Tay Ee Tiong è il proprietario dell'impresa 'Wealthy Seafood'; durante il suo lavoro, si è avvicinato a molti chef di ristorante cinesi molto noti o di hotel a Singapore, offrendo denaro in cambio di contratti di fornitura per la sua Ditta. Tali chef avevano infatti la possibilità di scegliere i fornitori per conto delle rispettive strutture di ristorazione di appartenenza. Il CPIB ha riscontrato, a seguito di indagine, che tra il 2006 e il 2009 Tay ha stretto accordi del genere con 19 chef, con compensi di tipo corruttivo tra i 200 e i 24.000 dollari, calcolati quali percentuali del valore delle forniture di pesce acquistato, e così tali chef ricevevano ogni tre mesi da Tay quanto pattuito. Sia Tay che costoro sono stati indagati dal CPIB e puniti poi dalla magistratura⁴³⁶.

Si nota, nella tecnica espositiva (più sintetica, e tratti troppo), qualche analogia con le illustrazione dei casi da parte delle autorità anticorruzione australiane, con l'indicazione dei nomi, e simile sentimento di intensa riprovazione e condanna, quasi una espulsione dal corpo sociale sano, in nome della purezza del sistema.

3.2 Casi relativi alla Pubblica Amministrazione

Si citano di seguito due casi di corruzione nella Pubblica Amministrazione, trattati dal CPIB, per dar spazio poi ad alcune 'storie di integrità', evidenziate dallo stesso Bureau come esempi

⁴³⁶Cfr. CPIB, *Case Studies, Private Sector, The fine line between tradition and corruption*, <https://www.cpi.gov.sg/case-studies/private-sector/fine-line-between-tradition-and-corruption>.

virtuosi, a voler testimoniare ulteriormente la bontà del sistema del Paese, in campo anticorruzione.

In un primo caso, oggetto di indagine del CPIB⁴³⁷, al centro dell'attenzione c'è il vice direttore dell'Autorità per lo Sviluppo dei Media, tal Lai Wai Khuen, il quale aveva il ruolo di valutare I progetti da finanziare, presentati da private. Dalle indagini del CPIB si rileva come Khuen chiedesse denaro dai soggetti che presentavano i progetti, per facilitarne l'approvazione e il finanziamento; inoltre, che lo stesso ha falsificato documenti interni all'Autorità, apponendo la firma del Direttore. Per tali comportamenti è stato poi messo sotto accusa e condannato tra l'altro a pagare una somma pari a quanto illecitamente ottenuto.

In un secondo caso riportato⁴³⁸, è posta in evidenza la figura di Sundara Moorthy Lankatharan Lanka: un dipendente dell'Unità per la Sicurezza del Dipartimento di Ingegneria strutturale dell'Autorità per la Casa e lo Sviluppo, che aveva il compito di effettuare ispezioni a garanzia del fatto che i contraenti dell'Autorità rispettassero le norme di sicurezza. Costui aveva chiesto, al Direttore del principale contraente di un certo progetto edilizio, Tan Ah Lay, la somma di 4000 dollari, dato che Sundara voleva comprarsi una macchina nuova. Il Direttore Tan si rifiuta e allora Sundara una settimana dopo comunica che avrebbe svolto un'altra ispezione sulla sicurezza nel cantiere. Questa volta, Tan acconsente e dà i 4000 dollari a Sundara, e l'ispezione non riscontra alcun problema sugli aspetti di sicurezza del cantiere. Il CPIB riesce comunque a ricevere (non è detto come) informazioni su tale scambio e avvia le indagini, che conducono alla condanna dei soggetti coinvolti.

⁴³⁷ CPIB, *Case Studies, Public Sector, High price loans grants*, <https://www.cpiib.gov.sg/case-studies/public-sector/high-price-loans-grants>.

⁴³⁸ CPIB, *Case Studies, Public Sector, Personal interest over public safety*, <https://www.cpiib.gov.sg/case-studies/public-sector/personal-interest-over-public-safety>.

3.3 ‘Stories of Integrity’

Il CPIB oltre relazionare sulla propria attività, relative a indagini che hanno portato a contenere la corruzione, punta molto anche sul diffondere esempi di comportamenti corretti ritenuti particolarmente significativi, per infondere più intensamente nella collettività il senso di uno Stato e di una Società nei quali la condotta virtuosa è la regola, diffusa e praticata, e rappresenta la fisiologia del sistema, rispetto alle eccezioni, da far emergere e punire.

Così, si mettono in evidenza alcune figure di pubblici dipendenti o comunque di cittadini corretti e coraggiosi, indicandoli come esempi da seguire.

Tra gli altri, può citarsi il caso di un ufficiale di polizia, Patrick Chan Wai Hoong, che resiste alla corruzione, e lo si riferisce in modo entusiastico, lodando la forza di volontà del singolo, in armonia con l’impostazione dello Stato: *“Qualcuno potrebbe pensare che sia da pazzi tentare di corrompere un ufficiale di polizia in un Paese classificato come il settimo meno corrotto al mondo. Eppure, di fronte alle prove di illecito e sotto pressione, alcuni possono farlo. Chiedete all’Assistente Soprintendente di Polizia Chan Wai Hoong, a cui sono state offerte somme di denaro in due episodi distinti, del 2016 e 2017. Ha rifiutato entrambe le volte e chi ha tentato di farlo affronta pene severe”*⁴³⁹. Per le sue azioni di rifiuto della corruzione (con somme fino a 10.000 dollari), Chan ha ricevuto un encomio pubblico dal CPIB, insieme a altri 18 cittadini, che operano nel settore pubblico o in quello privato, e che si sono distinti come lui in analoghe circostanze, respingendo la corruzione⁴⁴⁰. Il Direttore del CPIB in tale occasione, a proposito della necessità di Singapore di rimanere ‘*corruptionfree*’, ha affermato: *“La corruzione è un fatto della vita ma facciamo in modo che sia esclusa dalla nostra. Abbiamo compiuto un lungo*

⁴³⁹CPIB, Rassegna stampa 2017, *CPIB commends 18 individuals for acts against corruption*, https://www.cpi.gov.sg/sites/cpibv2/files/2017.12.09.ST_CPIB%20commends%2018%20individuals%20for%20acts%20against%20corruption2.pdf. Dice Chan nell’intervista (con parole che potrebbe usare lo stesso CPIB): *“Le persone le provano tutte per uscire dalla situazione in cui si sono messe. Alcuni offrono sigarette, altri offrono servizi sessuali. Tutti gli ufficiali, non solo io, rifiuteranno questi regali. Dobbiamo avere la forza morale di non accettare offerte corruttive, così la cittadinanza può fidarsi della polizia”*.

⁴⁴⁰Tra costoro, il responsabile dei test di sicurezza di circolazione dei veicoli, a cui uno studente cinese offrì soldi per falsare il test della sua auto; o il responsabile della sicurezza del lungomare, cui il direttore di un nightclub aveva offerto denaro in cambio di favori.

cammino dal 1950, quando Singapore era affetta dalla corruzione. Dobbiamo vigilare gelosamente su ciò che i nostri padre fondatori hanno edificato negli ultimi sessant'anni e impedire qualunque atto di ingordigia che possa metter a rischio tale edificio”⁴⁴¹.

Accanto ad altri, tra i molti, illustrati dal CPIB e relativi a pubblici ufficiali⁴⁴², se ne cita uno, ancora una volta paradigmatico della concezione della prevenzione della corruzione espresso dal CPIB, e più in generale a Singapore, relative a un semplice cittadino, ed in particolare uno studente.

“Nessuno è troppo giovane o troppo vecchio per contribuire alla lotta contro la corruzione”, esordisce il CPIB nel raccontare tale storia, e aggiunge, con la consueta impostazione morale ed educativa verso la collettività, che “ciascuno svolge la sua parte nell’assicurare che l’interesse venale non metta radici nella società. Nel 2014 Muhammad Danial Bin Anwar, studente del Politecnico, si è imbattuto in un ragazzo giovane a cui avevano sottratto il cellulare. Il ragazzo chiedeva a Muhammad di aiutarlo. Quest’ultimo chiamava la polizia e decidevano nel frattempo di inseguire il ladro, con il supporto di un altro studente. Il quale venne aggredito dal ladro e colpito. Il ladro stesso ha poi offerto a tale secondo studente del denaro per le spese mediche, ma l’offerta venne respinta. In un successivo tentativo di fuga, il ladro venne ripreso da Muhammed e pure a lui offrì denaro per lasciarlo andare, ma pure lo studente del Politecnico rifiutò. Dopo la cattura del ladro, la vicenda venne riferita al CPIB che

⁴⁴¹*Ibidem.*

⁴⁴² Nel primo dei due, intitolato ‘Tre metri di troppo’, emerge come nel dicembre 2013, Abdul Wahab Bin Abdul Alim, un dirigente tecnico di una Ditta di Singapore, la PowerGrid, stava supervisionando i lavori di riparazione di una cabina elettrica, ed gli si sono avvicinati due soggetti che, in separate occasioni, gli hanno offerto denaro per poter estendere di tre metri i cavi senza la prescritta autorizzazione. Il Sig. Abdul Alim ha rifiutato l’offerta e informato il superiore; per conseguenza, è stata avviata una indagine del CPIB che ha portato a dimostrare e punire il tentativo di corruzione. Cfr. <https://www.cpi.gov.sg/case-studies/stories-integrity/three-metres-too-long>. In un secondo episodio, risalente al giugno 2013, ‘Oltre il proprio dovere’, il sergente Samuel Anandaraj Anthonyraj, vigile del fuoco, fu testimone di un incidente stradale tra un’auto e un taxi. In tale circostanza al sergente venne offerta una somma di denaro per lasciar andar via l’automobilista, che era ubriaco, e tale offerta è stata respinta. Anche di tal caso si è poi occupata la CPIB, e dalla sua indagine è derivata poi una condanna a tre mesi per tentativo di corruzione. Cfr. <https://www.cpi.gov.sg/case-studies/stories-integrity/beyond-call-duty>.

procedette contro il ladro accusandolo di corruzione, condotta per cui subì poi una condanna di reclusione”⁴⁴³.

Tali vicende, affrontate dal CPIB, danno testimonianza di efficienza nella prevenzione della corruzione di Singapore, che, quanto alla principale finalità che persegue, intende assicurare la serietà degli affari, e si sviluppa soprattutto attraverso la diffusione di un rigoroso senso del dovere del proprio ruolo, pubblico o di impresa, accompagnato dalla fortissima riprovazione morale dei comportamenti scorretti.

Se indubbia è l’efficacia, soprattutto al fine della serietà dei traffici economici, pur tuttavia si colgono, anche a cominciare dallo stile un po’ enfatico (lontano dalla asciuttezza australiana) e dalla sintesi estrema nel dar conto delle indagini, alcuni limiti. Il racconto degli episodi di corruzione o di integrità, caricato in senso negativo verso i colpevoli o celebrativo verso gli esempi da seguire, danno conto forse di una grande paura che si possano aprire falle nel sistema. Inoltre la sintesi, e quindi il riferire solo una parte delle vicende e delle indagini, e non un loro completo sviluppo, tende a dare ulteriormente l’idea di una scelta di fondo da un lato senz’altro rivolta a garantire l’integrità e la serietà dei rapporti, pur in modo sincero e accurato, dall’altro un’ansia di controllo tipica di un sistema che secondo taluni si sente sotto assedio e che teme forse una trasparenza piena.

Su questi argomenti, e tenendo in debita considerazione le specificità della cultura orientale, in particolar modo di Singapore, si discute nel paragrafo che segue, per provare a fornire una chiave di lettura dell’interessante e pur efficace sistema anticorruzione di Singapore, nel complessivo quadro culturale e giuridico di tale Paese. Sotto la lente d’osservazione dell’anticorruzione, ci si accosta ad una realtà sociale e giuridica molto diversa da quelle più note.

⁴⁴³ CPIB, *Stories of Integrity*, Gennaio 2014, *'Non si sfugge dal lungo braccio della legge'*, <https://www.cpi.gov.sg/case-studies/stories-integrity/no-escape-long-arm-law>.

4-FILOSOFIA CONFUCIANA, FORMAZIONE ANGLOSASSONE E SINDROME DELL'ASSEDIO: SUL 'PRINCIPIO DI LEGALITA' AUTORITARIO'

A proposito delle ragioni per le quali accostarsi a realtà molto differenti, è interessante richiamare le parole di un attento osservatore delle società orientali, che, per sua formazione e origini per così dire 'plurale' ha la capacità di assumere un utile atteggiamento di curiosità, di volontà di apprendere qualcosa di nuovo proprio dalle culture più lontane dalla propria (analogamente a quanto si diceva per il proficuo studio delle culture aborigene d'Australia o indigene dell'America Latina) e di rifiuto confini che ingabbiano persone o, si può aggiungere, pensieri. E' soprattutto lì, nell'accostarsi a mondi radicalmente differenti, differenti nelle coordinate culturali e valoriali di fondo, e al tempo stesso con una lunga storia consolidata di civiltà alle spalle, che si naviga in mare aperto e si è in grado di porre in luce critica realmente o nuova luce ai propri approcci intellettuali e casomai accoglierne di nuovi.

“Studiare la condizione dell'uomo moderno suona come un obiettivo bello ed elevato. Io ho un motivo più strettamente autobiografico per interessarmi all'argomento delle identità nazionali. Sono cresciuto in Olanda, ma scrivo nella lingua di mia madre (l'inglese). E ho vissuto un terzo della mia vita in Asia. I valori degli altri mi hanno sempre affascinato. Ho sempre desiderato sapere cosa significa sentirsi completamente e inconsapevolmente in patria in un determinato Paese”⁴⁴⁴.

Da questo punto di vista, Singapore presenta molti elementi di originalità: come osserva taluno⁴⁴⁵, è caratterizzata da una serie di ossimori. In primo luogo, 'una esemplarità irripetibile', ovvero la contestuale sussistenza di un notevole successo economico, di efficienza

⁴⁴⁴ Ian BURUMA, *La polvere di Dio. La nuova Asia: Birmania, Thailandia, Filippine, Malaysia, Singapore, Taiwan, Corea, Giappone*, Garzanti Editore, 1992, pag. 12. Al tempo stesso, dice l'autore, ciò “è un sentimento che suscita in me grande invidia ma anche grande orrore: l'idea di essere costretto in confini chiusi mi sembra l'incubo più spaventoso”.

⁴⁴⁵ Giuseppe Bonazzi, *Lettera da Singapore ovvero il Terzo Capitalismo*, Editore il Mulino, Bologna 1996, pag. 163.

amministrativa e importante lotta alla corruzione. In secondo luogo, Singapore si caratterizza per avere *“un’economia di mercato imbragata in un ferreo dirigismo statale, ipercapitalistico e iperdispotico”*⁴⁴⁶. Inoltre, si contraddistingue per una sorta di emergenza istituzionalizzata, di timore di rompere l’efficienza e l’unità statale, e di raffinato autoritarismo, in una ‘versione confuciana’ nella quale il principio base non è la libertà dei singoli individui, ma la loro appartenenza organica a un gruppo’, circostanza che l’autore definisce ‘fascinosa e inquietante’. Il potere è in mano a pochi, i quali comunque danno il buon esempio in correttezza nella gestione della cosa pubblica. Sotto il profilo, specificamente, della Pubblica Amministrazione e della attività di prevenzione della corruzione, *“si adotta una legislazione severissima, si attribuiscono al Corruption Practice Investigation Bureau poteri estesi e si stabiliscono alte retribuzioni per la Pubblica Amministrazione, le più alte dell’Estremo Oriente, con un effetto dissuasivo verso la corruzione. Chi si fa corrompere lo fa per avidità pura”*⁴⁴⁷.

Coesistono dunque regime non democratico e correttezza dell’operato dei pubblici poteri. Un ulteriore ossimoro, secondo il punto di vista e i canoni occidentali, dato che il potere in mano a pochi inevitabilmente non potrebbe che portare a realizzare solo gli interessi dei pochi.

In effetti e a prima vista legalità e tirannide (per usare un termine antico) possono coesistere lì dove si ravvisa un senso morale e una ispirazione etica radicata nella cultura in profondo, come può in parte emergere dall’impostazione, di matrice confuciana, della classe dirigente di Singapore. L’interesse della comunità è in una certa misura attuato, pur se da soggetti che dispongono di un potere in sé non controbilanciato da altri poteri o soggetti. Il controlimite, al dilagare dell’interesse privato a scapito di quello comune, efficace, qui sembra essere quello morale, e che deriva dalla convinzione, diffusa a ogni livello della società, che l’individuo, qualunque individuo, è parte di un corpo più grande e non ha diritti autonomi. Non è un ‘frammento’ distinguibile e separato dagli altri, ma parte integrante di un corpo organico, che

⁴⁴⁶*Ibidem.*

⁴⁴⁷*Ibidem*, pag. 148.

include tutti, compreso chi governa. Questa concezione sembra porre un effettivo limite anche per l'individuo o i pochi che stanno al vertice e li condiziona a realizzare l'interesse dell'intero corpo sociale.

Può evidenziarsi quindi come, nell'ordinamento giuridico di Singapore, coesistono principio di legalità e principio autoritario: taluno sostiene che *“operando all'interno del principio di legalità, Lee Il padre fondatore dello Stato) ha fatto in modo di dar origine a un regime nel quale il ruolo della forza bruta è sostituita dalla sottile intimidazione, dove, le allusioni e i passaparola rimpiazzano attualmente il terrore e lo spargimento di sangue”*⁴⁴⁸. Taluno parla di 'principio di legalità autoritario': Singapore è un 'regime complesso', uno Stato che descrive sé stesso come una 'democrazia modello Westminster', e che al tempo stesso però non possiede l'idea dei diritti naturali che precedono lo Stato, come accade nelle democrazie occidentali di stampo illuministico⁴⁴⁹. In tale contesto, secondo Rajah, autoritarismo e principio di legalità non sono incompatibili: i diritti e le garanzie esistono, ma dipendono dal consenso del potere sovrano. A ben vedere, l'affermazione dell'autore è intrinsecamente contraddittoria, e vale solo su piani diversi: possono in qualche misura coesistere perché tale potere sovrano si concepisce e inserisce in un universo di regole morali, derivanti dalle idee di società prima richiamate. Qui risiede la giustificazione del potere del governo e anche della stessa impostazione anticorruzione; ragioni che accomunano governanti e (almeno larga misura dei) governati. Regole (giuridiche e quelle morali che ispirano le prime) e garanzie in grado però soltanto di coprire l'area dei diritti di iniziativa economica, non quelli politici.

Approfondendo lo studio di Singapore dal lato della legislazione anticorruzione infatti, possono evidenziarsi alcune riflessioni ulteriori, idonee ad approfondirne la comprensione. Nel campo specifico della efficacia della prevenzione della corruzione, può senz'altro rilevarsi come

⁴⁴⁸ Stephen MCCARTHY, *The Political Theorie of Tyranny in Singapore and Burma. Aristotle and the rhetoric of benevolent despotism*, Routledge Editore, Londra 2006, pag. 73.

⁴⁴⁹ Cfr. Jothie RAJAH, *Authoritarian Rule of Law. Legislation, Discourse and Legitimacy in Singapore*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

Singapore sia uno dei Paesi meno corrotti al mondo. Qualche attento autore, in proposito, suggerisce un ragionamento sugli indicatori comunemente usati per misurare la corruzione (o l'efficacia delle politiche di prevenzione). In particolare, secondo tale argomentazione⁴⁵⁰, in base alla comune definizione di 'corruzione', accettata a livello interazionale, questa consiste essenzialmente nell'abuso del potere, o autorità o ufficio pubblico, per conseguire un vantaggio privato. Ma tale definizione ignora, si dice condivisibilmente, altre forme di corruzione, ad esempio quelle praticate eventualmente per motivi diversi dall'interesse privato, pur se magari ad opera sempre di pubblici ufficiali. Gli indicatori tengono conto solo della forma più classica di corruzione (*a parasitic or predatory corruption involving the abuse of public office for private gain*)⁴⁵¹; e ci si domanda che posizione avrebbe Singapore se si tenesse conto di altre forme di corruzione, meno invasive, spettacolari e scandalose, e non riconosciute dagli indicatori, ad esempio se l'abuso fosse rivolto a un interesse a prima vista pubblico. Qui si sconta il deficit di democraticità (alla stregua di parametri generali al di sopra di ogni differenza culturale) dell'ordinamento. *“Per come è concepita la corruzione, Singapore si qualifica come peculiare. E' peculiare poiché manca la forma di corruzione più comune, tipicamente riscontrabile in ogni altro luogo. Ma è anche peculiare in ragione della forma, unicamente sua, che la corruzione assume nel Paese: una forma forte di corruzione politica, dove un partito usa risorse pubbliche per preservare la sua posizione di preminenza politica”*⁴⁵². Priva di abusi o quasi, grazie a una efficacissima attività contro la corruzione in senso classico, collegata all'interesse privato, Singapore garantisce un'ammirevole correttezza dei traffici commerciali; ma ciò si iscrive in un quadro in cui il potere stesso, nella misura in cui si impone con la forza ha un qualche elemento di 'corruzione' al suo interno. Appare sviato in radice, rispetto alla

⁴⁵⁰Alfred OEHLERS, *Corruption: the peculiarities of Singapore*, parte dall'opera: *“Corruption and good governance in Asia”*, a cura di Nicholas Tarling, Routledge Editore, Londra 2005, pagg. 149-164.

⁴⁵¹*Ibidem*, pag. 152.

⁴⁵²*Ibidem*, pag. 161.

realizzazione piena dell'interesse generale, che non sia quello (ottimamente raggiunto) della prosperità economica, ma pure quello della pienezza di sviluppo dell'essere umano.

Anticorruzione e democrazia non possono che camminare insieme; l'una esiste compiutamente solo insieme all'altra, come si vedrà anche nel prosieguo della trattazione.

5-PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DEMOCRAZIA: LEZIONI DALL'ESPERIENZA DI SINGAPORE

Principio di legalità e autoritarismo qui sembrano convivere, poiché manca uno degli elementi tipici dello Stato di diritto, ovvero la possibilità per la collettività di controllare e sindacare l'operato del governo: *“A Singapore non è il governo a dover render conto ai cittadini, ma sono i cittadini a dover render il conto al Governo”*⁴⁵³. Al tempo stesso il sistema regge e funziona efficacemente sul piano economico, poiché l'interesse del Partito dominante non annichilisce del tutto gli interessi dei cittadini, ma ne garantisce anzi la prosperità economica (senza libertà politiche). Differenze profonde, culturali e giuridiche, che possono far pensare a mondi non comunicanti, ma che invece possono fornire profondi spunti di riflessione, sia per comprendere tali esperienze diverse in sé, sia per legger meglio l'esperienza giuridica che ci appartiene, osservata da distante e in modo più approfondito grazie a studi del genere. *“Rudyard Kipling vergò un giorno la profezia: ‘L’Est è Est, e l’Ovest è l’Ovest, e non si incontreranno mai’. Per questo abbiamo bisogno di leader come lo scrittore Kishore Mathububani, che ha scritto con Lawrence Summers (il più influente economista americano e Presidente Emerito di Harvard University) ‘The Fusion of Civilisations: the case of Global Optimism’ su ‘Foreign Affairs’ e fu la sua risposta a Kipling. Perché al giorno d’oggi, ci confessa, ‘dobbiamo lavorare insieme gli uni con gli altri, e le idee e le civiltà devono viaggiare su una strada a doppio senso di circolazione’”*⁴⁵⁴.

L'esperienza di Singapore può insegnare qualcosa anche a un livello ulteriore, attraverso la via di indagine e la chiave di lettura delle peculiarità in ambito di prevenzione della corruzione, per individuare (precisate, tenute in debito conto e apprezzate le differenze culturali di fondo)

⁴⁵³ Alfred OEHLERS, *Corruption: the peculiarities of Singapore*, op. cit., pagg. 159.

⁴⁵⁴ Frank ANESI, *Kishore Mahubani, ottimista machiavellico nel Secolo Asiatico*, articolo da https://www.huffingtonpost.it/entry/kishore-mahubani-ottimista-machiavellico-nel-secolo-asiatico_it_5d5bbdce4b05f62fbd4d2b5.

alcune costanti che riguardano ogni comunità umana, e dunque utili in ogni luogo, e forse in ogni tempo.

*“Singapore è, sotto molti aspetti, una società ideale, in cui la prospettiva della prosperità è aperta a chiunque, paradiso residenziale, dove macchie e imperfezioni, se ci sono, vengono spazzate via con la fretta con cui una massaia pignola elimina ogni colpevole traccia di polvere dal soggiorno di casa. Ma Singapore è anche una città di paura.”*⁴⁵⁵. Nota lo stesso autore di seguito che *“Singapore è un’oasi di progresso e benessere all’interno della ribollente giungla malese. Lee, il cinese educato a Cambridge, il ‘miglior inglese a est del Canale di Suez, è l’uomo che ha creato Singapore e che ora la tiene stretta nel suo pugno di padre geloso e autoritario”*. Uno dei principali collaboratori di Lee, fondatore della città-Stato, pone tale domanda: *“Quanti sono gli abitanti di Singapore che davvero vogliono la libertà di parola? Quello che vogliono è ordine, una vita decorosa”*⁴⁵⁶. Eppure, anche a Singapore capita talvolta che intellettuali, giovani, professionisti o perfino sacerdoti entrino in conflitto con il governo e vengano arrestati. Uno di questi, un giovane avvocato ‘dalla voce mite’, spiega: *“A me non piace che mi si dica che cosa devo fare, ecco tutto”*. E un altro degli arrestati, uno studente cristiano, ricorda come *“istruzione e servizio militare ci hanno reso più consapevoli del fatto che siamo cittadini di Singapore più di quanto non fossero i nostri genitori. Questo è il motivo per cui volevamo qualcosa più del denaro: volevamo maggiore partecipazione, maggiore responsabilità”*⁴⁵⁷. Esiste il corpo sociale nel suo complesso, ma esiste pure in modo

⁴⁵⁵ Ian BURUMA, *La polvere di Dio*, op. cit., pag. 157.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, pag. 160. Si è dato corso a un sistema molto efficiente, ma che mostra qualche limite: *“Se Singapore è diventato un universo di cifre (così il primo ministro ha chiamato i suoi cittadini), un mondo di statistiche, ciò dipende forse dal fatto che senza una cultura capace di fornire miti, ideali, criteri di giudizio, l’unica cosa che resta è la matematica. L’ingegneria sociale di stampo darwiniano del People Action Party, l’ideale della società rigorosa, costantemente in guardia contro la corruzione e la mollezza altrui, sono tutti segni di paura: paura del caos. C’è qualcosa di cinese nella nozione della illimitata perfettibilità umana, come nell’impostazione didattica dei discorsi dei funzionari pubblici. Base del confucianesimo è la creazione del gentiluomo perfetto, che rappresenta il perfetto ordine sociale”*, così a pag. 166. Nota Buruma che Lee è *“un governante molto cinese. Il sacrificio del singolo in nome dell’interesse della collettività viene esaltato come valore specifico della cultura asiatica. Lo scontro politico no. Allo stesso modo i governanti cinesi e giapponesi hanno sempre giustificato il loro potere: noi siamo i tutori dell’ordine sociale perfetto”*, così a pag. 172.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, pag. 174. La possibilità di ragionare autonomamente e criticare: *“questo il motivo per cui gli esponenti della giovane, brillante elite di Singapore continueranno a esser attratti dalle idee dell’Occidente. Perché la gente*

incomprimibile la singola persona con i suoi diritti. La lezione, per le due impostazioni culturali, e relative scelte anche in tema di anticorruzione, è reciproca.

Un esponente della stessa realtà di Singapore, già ambasciatore della città-Stato per molti anni, ha scritto: *“Il dono più grande che l’Occidente ha dato al Resto del mondo è stata la potenza del ragionamento logico”*. Le forme della razionalità occidentale, afferma il medesimo autore, sono filtrate in Asia, contribuendo a modificare una concezione antica di esser ‘passeggeri impotenti di una vita dominata dal fato’. Al tempo stesso tale razionalità, incentrata sull’individuo, rischia la *ubris* e può invece far tesoro della lezione di umiltà e senso della appartenenza alla comunità tipica delle società asiatiche: *“Le elite occidentali, globalmente più influenti, credono di comprendere il mondo meglio di chiunque altro; hanno invece bisogno di sviluppare una buona comprensione della nuova era che si sta prorompendo”*, soprattutto ora che si assiste a una crescita economia dell’Asia importante (il 45,3 % del PIL globale del 1995 era dei Paesi del G7, per contro quello delle sette economie emergenti era del 22,6; nel 2015 le loro quote sono diventate rispettivamente del 31,5% e 36,3 %) ⁴⁵⁸. Lo sforzo di comprensione dunque va compiuto, e rispettosamente, anche verso le civiltà orientali. In tal senso la vicenda della prevenzione della corruzione offre un punto di vista emblematico, che la trascende, per fornire una chiave di lettura complessiva, e spunti di riflessione significativi anche per il pensiero giuridico occidentale. Nella vicenda di Singapore emerge il tratto di un potere autoritario ma che si autolimita, in ragione di una radicata impostazione culturale e filosofica, tipicamente orientale; al tempo stesso, comunque, si coglie anche in tale esperienza, l’esigenza profonda e radicata in ogni essere umano a trovare piena realizzazione delle proprie aspirazioni e possibilità, a cominciare dal fondamentale esercizio al libero pensiero. In ogni epoca e in ogni luogo questo diritto, legato all’uomo in quanto tale, richiede con forza di esser rispettato e una

cerca principi che non si possono misurare con le statistiche e inserire nel cervello come software. Cerca il diritto alla critica”, così a pag. 173.

⁴⁵⁸Così Kishore MAHBUBANI, *Occidente e Oriente, chi perde e chi vince*, Bocconi Editore, Milano 2019, rispettivamente pag. 15 e 35.

società 'perfetta' (o che tende a esserlo) è forse allora e semmai quella in cui ciascuno, con le sue imperfezioni, concorre a tendere, grazie alla dialettica delle opinioni dissenzienti, a evitare le deviazioni e le 'corruzioni' dall'interesse comune e in tal modo a garantire l'equilibrio tra gli interessi e la pace sociale.

CONSIDERAZIONI D'INSIEME, FRA ELEMENTI NUOVI E TRATTI COSTANTI - CONCLUSIONI

Completato il lungo percorso, che ha toccato ordinamenti diversi con l'obiettivo di analizzare le norme volte a prevenire la corruzione, si evidenziano delle considerazioni conclusive.

Il sistema normativo internazionale, quello italiano e gli ordinamenti dei Paesi presi in considerazione dimostrano l'esistenza di uno sforzo ampio e diffuso di ricercare strade efficaci e nuove per prevenire la corruzione intesa come cattiva amministrazione, dal momento che si considera tale finalità di prevenzione di primaria importanza per la ordinata vita civile.

Sia in Italia, che negli altri Paesi esaminati, si è riscontrata una crescente attenzione alla finalità di prevenzione della corruzione e il tentativo, sicuramente intenso, e pur variamente riuscito, di porre argine alla corruzione attraverso una molteplicità di strumenti, differenti nelle varie esperienze ma tutti finalizzati a garantire, attraverso la prevenzione dei fenomeni corruttivi, il buon andamento del sistema istituzionale e dell'economia.

La ricerca ha tratteggiato i riferimenti storico-giuridici più rilevanti e affrontato poi, per ciascuno degli ordinamenti giuridici considerati, l'esame puntuale del diritto positivo relativo alla prevenzione della corruzione, con un successivo ed ampio esame delle decisioni delle Autorità Amministrative di prevenzione della corruzione. Dalla illustrazione dei diversi sistemi di prevenzione della corruzione in Italia, Colombia, Australia e Singapore, e dall'analisi della applicazione pratica delle normative, si sono potuti riscontrare sia elementi distintivi che, inoltre, tratti comuni e costanti.

I grandi temi dell'organizzazione degli uffici pubblici, della valutazione del rischio corruzione, della formazione del personale, dell'educazione delle coscienze di dipendenti pubblici e cittadini, della previsione di strumenti di partecipazione civica ai processi decisionali, della trasparenza delle scelte amministrative e della possibilità di controllo da parte dei cittadini, in funzione di prevenzione della corruzione, dell'attività delle amministrazioni pubbliche, si sono

dimostrati strumenti, declinati diversamente nelle differenti esperienze giuridiche, molto significativi al fine di costruire un sistema in grado di preservare l'attività amministrativa da sviamenti dettati da interessi particolari. In proposito sono emersi elementi e riflessioni originali: tra essi (ad esempio quanto al sistema australiano), gli strumenti di partecipazione civica grazie ai quali i componenti della comunità concorrono a definire i contorni stessi dell'interesse pubblico, e le relative scelte dell'Amministrazione; l'assoluta trasparenza dei processi decisionali, fino a teorizzare una nuova concezione della democrazia come, appunto, 'democrazia partecipata'; la necessità di formare gli individui a acquisire una 'mentalità comunitaria' attraverso la educazione alla partecipazione civica; lo sviluppo di una concezione organizzativa, nel pubblico come nel privato, che incentivi e favorisca l'esercizio del 'diritto al dissenso', quale elemento di efficienza dei rispettivi sistemi e 'fulcro della democrazia' (si parla di 'l'indignazione come base culturale della legalità'⁴⁵⁹); lo sviluppo di cultura organizzativa, eticamente ispirata, e capacità di ascolto, nella dirigenza soprattutto, in grado di accrescere la fiducia nelle Istituzioni e far argine alla corruzione. Quanto al sistema colombiano, può richiamarsi il 'nuovo concetto di sovranità popolare', e di 'Stato interculturale', sottesa anche alla recente legislazione anticorruzione, e la politica di inclusione delle minoranze, con un cambio di paradigma (testimoniato in modo quasi rivoluzionario anche dal dibattito del recente sinodo amazzonico) nella considerazione delle popolazioni indigene, dall'antico 'selvaggi' a 'comunità culturali; inoltre l'idea, attraverso i mezzi di prevenzione della corruzione e di partecipazione civica, di 'dignificare la comunità statale': lo Stato democratico esiste in quanto tale se previene la corruzione attraverso la più ampia inclusione sociale, casomai attingendo a quelle 'riserve sicure o isolotti di solidarietà' presenti nel profondo della multiculturale società colombiana, tanto più in quella di provenienza indigena, quale 'potente antidoto alla corruzione' (*la corruzione trionfa dove manca la cittadinanza attiva*). Quanto infine

⁴⁵⁹ " *Si natura negat, facit indignatio versum*", direbbe Giovenale, Satire, verso 79, per qualificare il ruolo decisivo e propulsivo, nelle società, dell'indignazione morale.

all'ordinamento di Singapore, che apparentemente mette in crisi il nesso tra carattere democratico del sistema statale e prevenzione della corruzione (data la compresenza di elementi non democratici e efficienza anticorruzione) si è argomentato e dimostrato, analizzando i dati raccolti più in profondità e arricchendo di nuove considerazioni gli stessi parametri delle classifiche internazionali sulla valutazione dell'efficacia in ordine alla prevenzione della corruzione, come tale nesso esista anche in tale caso; inoltre si sono tratti argomenti di riflessione utili dalle concezioni dell'individuo e della società, molto diverse da quelle proprie dei Paesi occidentali, in grado di fornire una 'lezione', sul piano etico e culturale prima che giuridico.

Tutti tali elementi di approfondimento hanno consentito di mettere in luce ulteriormente e rafforzare la considerazione del collegamento tra attività anticorruzione e sviluppo democratico ed economico di un Paese e di individuare le vie per assicurare tale rapporto virtuoso.

Tale relazione, di carattere ideale e pure di rilievo pratico, ha costituito il filo conduttore del discorso, legando lo studio dell'ordinamento italiano e degli altri. Alla luce di tali considerazioni emergono con più forza le basi stesse di un efficace prevenzione della corruzione, che affondano le loro radici nella cultura della società e, sotto tale aspetto, presentano tratti comuni nelle diverse esperienze considerate. Comune è la basilare esigenza di garantire i diritti dell'individuo in armonia con gli altri; con il linguaggio del diritto che ci è proprio, la si può definire esigenza di democrazia, che dà vita faticosamente a strumenti giuridici capaci di prevenire la corruzione. Le norme di prevenzione della corruzione vivono di pluralismo e partecipazione, elementi dalle radici antiche, nelle varie culture, quanto decisivi e sempre attuali.

Nel caso del nostro ordinamento, le radici⁴⁶⁰ più remote della attuale cultura democratica risiedono nel pensiero elaborato al tempo delle *poleis* elleniche antiche, e, come visto, hanno

⁴⁶⁰ «Con il termine radici si indica, in genere, una terra in cui collocarsi, un luogo originario in cui è stata seminata la propria identità. Per una tradizione consolidata del pensiero occidentale il luogo delle radici dell'Europa è la

trovato nuova linfa in altre esperienze storiche evidenziate nella storia del diritto italiano⁴⁶¹. La parola detta, casomai espressa in assemblea, e soprattutto se coraggiosa, ha il potere di trasformare lo stato delle cose. “*Parole come neve*”⁴⁶², armoniose e sapide, in grado di cambiare il corso degli eventi. Svelare, raccontare (o anche ‘imporre il racconto dei fatti all’amministrazione’, come si diceva con riferimento alle regole australiane), chiarire il fatto corruttivo o il rischio corruzione con strumenti nuovi e più efficaci, significa usare parole che raccontano per trasformare, e tale sforzo consiste nell’esercizio più alto della funzione del cittadino. Uno sforzo prometeico, tale per cui si rischia la distruzione e la punizione, ma ha un potenziale infinito⁴⁶³. Qui si riscontrano le radici essenziali dell’anticorruzione e, più in generale, della Costituzione e della possibilità di attuarla. Il conflitto tra diritti dei deboli e arroganza del potere sta scritto nelle origini del pensiero occidentale: richiamando un altro esempio archetipico, si può citare la scelta votata dall’assemblea di Atene di accogliere le donne scappate dall’Egitto e perseguitate, sapendo di contrapporsi così a un nemico potente, ma scegliendo la via della giustizia dopo aver molto ragionato: “*Il pensiero profondo che è*

Grecia: qui trovano ancoraggio e questo luogo rappresenta sempre un punto di riferimento”, così Monica DE ANGELIS, *I confini dell’Europa fra mito e nomos*, Quaderni di Dipartimento di scienze sociali Donatello Serrani, Facoltà di Economia Giorgio Fuà, Università Politecnica delle Marche, 2007, pag. 5.

⁴⁶¹ “*Dal mondo bizantino ai regni romano-barbarici dell’Occidente, tra V e VII secolo, la sovranità e quindi reciprocamente la sudditanza tendono a perdere il carattere astratto che avevano avuto nell’impero romano dell’età classica, per assumere invece la forma di rapporti interpersonali molto concreti*”, in un vincolo personale appunto di subordinazione, cfr. Mariateresa FUMAGALLI BEONIO BROCCIERI, con la collaborazione di Mario Conetti e Stefano Simonetta, *Il pensiero politico medievale*, Laterza editore, Bari 2000, pag. 42. E a pag. 48: “*Nell’ambito del Comune si afferma l’idea della partecipazione di tutta la comunità non solo alla gestione della cosa pubblica, dei beni e degli interessi comuni, ma anche alla formazione delle scelte politiche fondamentali*”, pur precisandosi che della comunità non facevan parte gli stranieri residenti e le donne; sorge il principio maggioritario e il principio di legalità, non disgiunto questo dalla subordinazione del governo alla regola democratica, ovvero con la previsione di un sindacato dell’operato dei governanti. Così, dice l’autrice, “*si sono formate alcune idee fondamentali di partecipazione democratica e di legalità durevoli e feconde*”.

⁴⁶² “*Ma ogni volta che si alzava Odisseo dai molti pensieri, quando dal petto mandava fuori voce potente*”, allora uscivano “*parole simili a neve d’inverno, e nessun altro mortale avrebbe sfidato Odisseo*”. Parole lente, inevitabili e dense come fiocchi di neve, cfr. Sotera Fornaro, *La memoria e il canto*, Antologia omerica, Laterza Editore, Bari 1994, pagg. 73-74.

⁴⁶³ Come per la metafora rappresentata da Prometeo, tale sforzo non è cancellabile dal potere arrogante di Zeus: “*Nessuno si oppone. Tranne me. Io l’osai*”, cfr. Eschilo, *Prometeo Incatenato*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano 2018, pag. 85. Prima dello sforzo ‘titanico’, che accomuna anche ogni esperienza di lotta per la democrazia e di progresso civile, può dirsi che: “*Indifesi e muti, prima, come infanti, ho dato loro il pensiero e la coscienza. Avevano gli occhi, ma non vedevano, le orecchie e non sentivano. Finché indicai come sottilmente si conoscono il sorgere e il mutare degli astri. Infine per loro scoprii il numero, la prima conoscenza, e i segni scritti come si compongono; la memoria di tutto, che è la madre operosa del coro delle Muse*”.

salvezza, l'occhio terso che il vino non offusca del pescatore quando si inabissa"⁴⁶⁴. Lo sguardo di giustizia va in profondità, scava per metter radici solide a un ordinamento sano che tenda al bene di tutti. Dice taluno: *“Il principale strumento è la critica. Chiedere sempre qual è la genesi delle cose. Mantenere la capacità di giudizio e discernere e distinguere i fenomeni. Mettere tutto in dubbio. Sarà una ricetta illuministica kantiana, ma altro non abbiamo”*⁴⁶⁵. Qui si ravvisa l'antica e attualissima base, nel nostro sistema e nella nostra cultura, anche delle norme di prevenzione della corruzione, che, come dimostrato, vivono di pluralismo di idee e di opinioni, di confronto aperto e libero, di strumenti di rappresentanza.

Il pensiero che trae origine da queste fonti fa riferimento all'interesse della comunità, che trascende quello individuale o del singolo gruppo, ed esprime una sorta di religione civile, un fondamento di coscienza morale che consente la salvezza della città, e non solo quella dell'individuo. Esprime una cultura, come base del diritto. Sotto tali profili, le esperienze anticorruzione, da Oriente a Occidente, e con le loro fondamentali premesse culturali, offrono elementi di riflessione significativi. Le radici prese in esame del nostro ordinamento, risalenti alla Grecia classica e più recentemente ai Comuni bassomedievali, e i fondamenti culturali degli ordinamenti all'avanguardia in materia di anticorruzione esprimono la voce rinnovata, comune a tutti gli uomini, che invoca uguaglianza e pari dignità tra le persone.

Da questa prospettiva, costante, e di importanza decisiva, dalle città siciliane oppresse da Verre, alla piccola comunità di Serra San Quirico del '600, fino ai giovani arrestati a Singapore, o alle comunità indigene di Australia o Colombia, e in generale fino a ogni cittadino privo di mezzi e

⁴⁶⁴ Cfr. Eschilo, *Supplici*, 408.

⁴⁶⁵ Così Dan DINER, storico e figlio di sopravvissuti alla Shoah, nell'intervista resa all'Espresso, 27 ottobre 2019, pag. 67. Si richiamano le fondamentali idee dell'illuminismo, e dunque il relativo pensiero filosofico, una delle basi del pensiero democratico; nel caso (ciascuna con le sue particolarità) esperienze delle città greche antiche o dei Comuni si è fatto invece riferimento a esempi concreti, dai quali nasce poi un pensiero, e sorgono delle teorie e casomai una coscienza di cittadini, tanto più forte quanto sperimentata nel corso del tempo da un ampio numero di persone.

potere ma pari in dignità a ogni altro, è il desiderio di esprimere liberamente il proprio pensiero, se del caso criticando chi esercita il potere. Una esigenza ed una ‘voce’ comune, universale.

Gli strumenti di prevenzione della corruzione danno occasione nuova di manifestarsi a tale voce, a tale esigenza profonda connaturata all’essere umano: le danno forza e così facendo innervano in modo rinnovato la democrazia di connessioni vitali, rendendola più autentica.

Tutto lo sforzo anticorruzione è in fondo un modo di dare voce a chi difficilmente la avrebbe, e di imporre a chi esercita il potere di esporsi e rendersi visibile, e dunque controllabile.

La coscienza civica e democratica si è dimostrata il fondamento e l’anima della prevenzione della corruzione e della stessa tenuta dell’ordinamento; da essa trae linfa vitale l’applicazione stessa del sistema di prevenzione della corruzione e nella direzione di alimentarla del resto si muovono, in un costante rapporto biunivoco, le stesse leggi più all’avanguardia nell’ambito considerato. Le norme anticorruzione rappresentano l’emergere, quale esempio recente dell’evoluzione degli ordinamenti, di un’esigenza sempre viva nelle società di ogni tempo e di diversi luoghi.

L’individuo che ‘pensa con mente comunitaria’, secondo l’espressione riferita al caso australiano, che esercita il diritto di dissenso e concorre a costruire la difesa dalla corruzione attraverso quel muro che è la ‘cultura etica’; le ‘riserve sicure’ di senso civico, o isolotti di solidarietà’ nel profondo della società colombiana, connotati da una nozione comunitaria dell’esistenza in grado di ‘rendere degna’ la comunità statale; gli individui ribelli di Singapore, (dove pure si trae una lezione anche dai governanti, che riconoscono un interesse generale sopra di essi pur con i limiti e le precisazioni svolte nel caso). In tali elementi considerati, valorizzati dalle recenti norme anticorruzione esaminate, si riscontra un tratto comune, proprio del sostrato antropologico di ogni sistema giuridico, dato che si attinge alla dimensione dell’uomo in quanto tale. I diritti di libertà della tradizione occidentale, sottesi in ultima analisi alla disciplina anticorruzione, trovano un punto di incontro, su tale terreno, con i nuovi strumenti giuridici

frutto anche di concezioni comunitarie dell'esistenza, proprie di altre antiche quanto attuali culture.

Gli argomenti esaminati offrono così prospettive nuove e proficue, per il nostro come per ogni sistema anticorruzione. Indicano l'antidoto più potente, di cui aver coscienza e da rafforzare, attraverso le norme e con l'attività educativa. Tanto più in un'epoca connotata da crescenti e forti disequaglianze, che possono essere superate innanzitutto attraverso l'ascolto delle periferie delle città e della società e il maggior coinvolgimento possibile dei cittadini nei processi decisionali, quale chiave di prevenzione della corruzione e della ordinata vita civile⁴⁶⁶. Indicano una via, culturale e educativa come lievito del diritto e come strumento di efficacia e alimento delle stesse norme giuridiche di prevenzione della corruzione. Queste concorrono, così, in modo fondamentale a conformare l'esercizio del potere pubblico in senso pienamente democratico e garantire la prosperità economica della società, offrendo basi rinnovate e rafforzate per garantire l'effettiva realizzazione della persona umana. In parte ciò è già avvenuto, in Italia, adottando le misure seguite alla Legge 190/2012, e grazie al lavoro dell'ANAC. Ma molto si potrà e dovrà fare in futuro, con strumenti normativi accompagnati da adeguati percorsi educativi e culturali, anche raccogliendo gli stimoli provenienti da altri ordinamenti. Attraverso le riflessioni svolte, sugli ordinamenti di Australia, Colombia e Singapore, anche in rapporto al nostro, si ricavano esempi di norme innovative, idonee a porre le basi per una efficace prevenzione della corruzione.

La normativa anticorruzione contribuisce, così culturalmente fondata e arricchita di spunti di riflessione provenienti oltreconfine, a rifondare, nel suo piccolo, peraltro non certo irrilevante ambito, un senso civico che pone la basi per il buon governo della comunità; permette di trasformare l'esistente col potere antico e nuovissimo della parola, dell'uomo che si sforza di

⁴⁶⁶ Cfr. il recente testo di Ketj LELO, Salvatore MONNI e Federico Tomassi, *Le mappe della diseguaglianza, Una geografia sociale metropolitana*, Donzelli Editore, Roma 2019.

essere cittadino libero. “*Ond’egli ancora: ‘Or di’: sarebbe il peggio per l’uomo in terra, se non fosse cive?’ ‘Sì’, rispos’io, ‘e qui ragion non cheggio’*”⁴⁶⁷.

⁴⁶⁷ DANTE, *Commedia*, Par. Canto VIII, 115-117.

INDICE CONTENUTISTICO

INTRODUZIONE

CAPITOLO I - L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE. DEFINIZIONI GENERALI E SISTEMA ITALIANO

1-La corruzione amministrativa nella cornice europea ed internazionale

Si illustra il quadro normativo internazionale in materia di prevenzione della corruzione, si definiscono le nozioni fondamentali di riferimento e mette in luce il nesso tra regole anticorruzione, carattere democratico dell'ordinamento e prosperità economica, che costituirà il filo conduttore della trattazione.

2- La corruzione in Italia: una premessa storico-giuridica

Il tema della corruzione è affrontato dal punto di vista storico-giuridico, e si individua nello sviluppo della coscienza civica il principale antidoto al cattivo esercizio del potere pubblico, premessa e chiave di volta sempre attuale della prevenzione della corruzione.

3-Struttura del sistema italiano di prevenzione della corruzione

Si svolge una disamina del sistema italiano di prevenzione della corruzione, sottolineandone in particolare gli elementi di originalità e di connessione con il quadro normativo sovranazionale e costituzionale; si analizzano in dettaglio alcuni argomenti rilevanti, quali i Piani di Prevenzione delle Corruzione, le regole sulla trasparenza e l'imparzialità, il whistleblowing e la struttura e le funzioni dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione.

4-L'attività regolatoria e provvedimentale dell'autorità nazionale anticorruzione: esempi dalla prassi

Si prendono in considerazione i casi affrontati dall'ANAC nelle proprie pronunce, così potendo apprezzare, nella loro applicazione concreta, le regole anticorruzione e trarre delle osservazioni di carattere generale che sottolineano l'importanza e l'originalità del ruolo dell'ANAC.

5-Considerazioni d'insieme. Prevenzione della corruzione, sviluppo economico e democratico: ricerca di categorie tendenzialmente valide in ogni tempo e in ogni luogo. Uno sguardo oltre i confini nazionali

Il paragrafo evidenzia degli elementi costanti nel tempo, legati alla prevenzione della corruzione, e introduce l'analisi di ordinamenti d'avanguardia di altre latitudini, per condurre il discorso verso la più approfondita e generale considerazione degli anticorpi contro la corruzione.

CAPITOLO II –IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN AUSTRALIA

1-Federazione, Stati, Territori: cenni storici e caratteri generali dell'ordinamento giuridico australiano

Dopo brevi cenni storico-giuridici, si descrivono i tratti essenziali dell'ordinamento australiano, sotto il profilo costituzionale e amministrativo.

2-La prevenzione della corruzione in Australia a livello federale

Si tracciano qui le coordinate fondamentali del sistema federale anticorruzione, indicandone gli elementi caratterizzanti e originali, a cominciare dalla centralità del fattore organizzativo e della cultura dell'etica pubblica, fino alla considerazione della nozione di sovranità basata sulla partecipazione.

3-La prevenzione della corruzione nei singoli Stati e Territori

Il paragrafo analizza i sistemi di prevenzione della corruzione nei singoli Stati e Territori australiani, esaminandone i punti principali e desumendone riflessioni legate al tema del carattere democratico e pluralistico dell'ordinamento. Una particolare attenzione è dedicata agli strumenti anticorruzione legati al rispetto di diverse culture.

4-Casi dalla prassi: le decisioni delle Autorità indipendenti anticorruzione

Si passano in rassegna alcuni e significativi casi concreti affrontati dalle autorità anticorruzione dei vari Stati e Territori, riscontrando dall'analisi della prassi la sussistenza degli elementi connotanti il sistema anticorruzione australiano.

5-Considerazioni d'insieme sul sistema australiano di prevenzione della corruzione

Si tracciano delle indicazioni complessive e riassuntive dell'analisi svolta, in termini di efficacia dell'attività di prevenzione della corruzione in Australia, rispetto alla democraticità dell'ordinamento e alla economia del Paese e i caratteri pregnanti del sistema anticorruzione australiano sono presi in considerazione anche in rapporto con l'ordinamento italiano.

CAPITOLO III –IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN COLOMBIA

1-L'ordinamento colombiano: cenni storico-giuridici e sistema costituzionale

Si tratteggia un quadro storico-giuridico del Paese, per coglierne meglio i caratteri essenziali attuali, i punti di forza e quelli di fragilità.

2-La normativa colombiana per la prevenzione della corruzione tra contraddizioni e progressi

Viene posto in evidenza l'articolato sistema anticorruzione colombiano, coraggioso ma per certi versi ridondante, discutendone l'efficacia, riscontrando lo sforzo messo in atto rispetto al

passato e mettendo in particolare in rilievo il tema della partecipazione civica. La società civile appare ricca di risorse, presenta una ‘riserva di coscienza civica’ preziosa anche per la prevenzione della corruzione.

3-Esempi di casi affrontati e reports a cura delle diverse Autorità anticorruzione

Vengono esaminati i reports delle diverse autorità che si occupano di prevenzione della corruzione, ricavandone elementi di conferma dei punti di forza e debolezza del sistema.

4-Considerazioni d’insieme sul sistema di prevenzione della corruzione in Colombia – I ‘passi silenziosi’ di civiltà’

Si sottolineano i temi del pluralismo e del senso di appartenenza civica, incentivati dalle recenti normative anticorruzione, quali strumenti preziosi per lo sviluppo democratico del Paese sudamericano e evidenziando come gli elementi di riflessione emersi possano offrire spunti utili pure al nostro Paese.

CAPITOLO IV - IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE A SINGAPORE

1-La ‘città’ del leone’: cenni storico-giuridici e economico-istituzionali

Si procede ad una illustrazione dal punto di vista storico-giuridica della città-Stato di Singapore, evidenziandone poi le peculiarità sia dal punto di vista istituzionale che economico.

2-Norme e Autorità’ di prevenzione della corruzione a Singapore

Il paragrafo pone in rilievo il sistema di prevenzione della corruzione di Singapore, con particolare attenzione al ruolo del Corruption Practice Investigation Bureau, di cui si delineano struttura e funzioni, per poi accennare ai caratteri essenziali della Pubblica Amministrazione nel suo complesso

3-La casistica ‘educativa’ del Corruption Practice Investigation Bureau

L’esame dei casi affrontati dal CPIB si distingue in casi che riguardano il settore pubblico da quelli inerenti il settore privato, ed è seguito da una breve analisi di esempi virtuosi di comportamento della Pubblica Amministrazione

4-Filosofia confuciana, formazione anglosassone e sindrome dell’assedio: sul ‘principio di legalità autoritario’

Si discute della eventuale contraddizione tra efficacia del sistema anticorruzione a Singapore e assenza di libertà individuali pienamente riconosciute dall’ordinamento.

5-Prevenzione della corruzione e democrazia: lezioni dall’esperienza di Singapore

Dall’esame delle norme più innovative dei Paesi considerati, e degli aspetti correlati di natura culturale che ne costituiscono la premessa, vengono poste in evidenza le radici e gli strumenti,

rafforzati dall'analisi di altri ordinamenti, di una efficace attività di prevenzione della corruzione. Tale analisi consente anche di formulare riflessioni in argomento utili per il nostro sistema giuridico.

CONSIDERAZIONI D'INSIEME E SINOTTICHE, FRA TRATTI COSTANTI NEL TEMPO ED ELEMENTI NUOVI . CONCLUSIONI

Si delineano delle conclusioni complessive, frutto dell'esame ragionato dei sistemi di prevenzione della corruzione esaminati. Si individuano i fondamenti essenziali di un efficace sistema di prevenzione della corruzione e del correlativo sviluppo economico e democratico.

BIBLIOGRAFIA

Sulla prevenzione della corruzione in generale:

-AUBY Jean Bernard, BREEN Emmanuel, Perroud Thomas, *Corruption and conflicts of interest: a comparative law approach*, Edward Elgar Pub., Northampton, MA, 2014;

-AVAKLAN Stephanos and ROBERTS Joanne, *Whistleblowers in Organisations: Prophets at Work?*, in “Journal of Business Ethics”, vol. 110, n. 1 (Settembre 2012), Springer editore, Berlino 2012, pagg. 71-84;

-BARDHAN Pranab, *Corruption and Development: A Review of Issues*, in “Journal of Economic Literature”, vol. 35, n. 3 (Sep., 1997), Pubblicazioni dell'American Economic Association, pp. 1320-1346, tratto da Jstore;

-BUCHAN Bruce, *Changing Contours of Corruption in Western Political Thought, c.1200–1700*, capitolo dall'opera: “Corruption. Expanding the Focus”, di Manuhia Barcham, Barry Hindess, Peter Larmour, ANU Press, NSW Australia 2012, tratto da Jstore;

-BJØRNSKOV Christian, *Combating Corruption: On the Interplay between Institutional Quality and Social Trust*, in “The Journal of Law & Economics”, vol. 54, n. 1 (February 2011), University of Chicago Press for The Booth School of Business, University of Chicago and The University of Chicago Law School, pagg. 135-159;

-BRIOSCHI Carlo Alberto, *Breve storia della corruzione: dall'età antica ai giorni nostri*, TEA Editore, Milano 2004;

-CAIDEN Gerald E., *What Really Is Public Maladministration?*, in “Public Administration Review”, vol. 51, n. 6, Novembre-Dicembre 1991, pagg. 486-493, Edizioni Wiley on behalf of the American Society for Public Administration, tratto da Jstor;

-CIAMPI Carlo Azeglio, *Informazione, politica economica, sistema finanziario*, in “Giornale degli Economisti e Annali di Economia”, Nuova Serie, Anno 48, n. 5/6 (Maggio-Giugno 1989), Springer Editore, Berlino, pp. 191-201;

-CONSIGLIO D'EUROPA, *Corruption and Democracy: Political Finances, Conflicts of Interest, Lobbying, Justice*, Volume 28, Council of Europe Octopus Programme, 2008;

-DANTE, *Commedia*, Purg., VI, 106.114, Edizioni BUR, Milano 2014;

-DE ANGELIS Monica, (a cura di), *Anticorruzione nella sanità. reazioni e azioni, Atti del convegno di Ancona, 7–8 ottobre 2016*, Aracne Editore, Roma 2017;

-DE ANGELIS Monica, (a cura di), *Tecnologie e salute alcuni profili giuridici. Atti del XXVI Congresso internazionale dell'associazione latina per l'analisi dei sistemi sanitari (Calass). Ancona, 3–5 settembre 2015*, Aracne editore, Roma 2016;

-DE ANGELIS Monica, *I confini dell'Europa fra mito e nomos*, Quaderni di Dipartimento di scienze sociali Donatello Serrani, Facoltà di Economia Giorgio Fuà, Università Politecnica delle Marche, 2007;

-DE ANGELIS Monica, PELLEGRINI Mauro, *Piccoli comuni e percorsi di federalismo municipale*, Quaderni di Dipartimento di scienze sociali Donatello Serrani, Facoltà di Economia Giorgio Fuà, Università Politecnica delle Marche, 2005;

-DEL CORNO Dario, *Antologia della letteratura greca*, Principato Editore, Milano 1993;

- DINER Dan, Intervista resa all'Espresso, 27 ottobre 2019;

-FELSON Marcus., *Corruption in the broad sweep of history*, in 'Handbook of global Research and Practice in Corruption', a cura di Adam Graycar and Russell G. Smith, Edward Elgar Publishing Inc., Northampton, Ma, USA, 2011;

-FUMAGALLI BEONIO BROCCIERI Mariateresa, con la collaborazione di Mario Conetti e Stefano Simonetta, *Il pensiero politico medievale*, Laterza editore, Bari 2000;

-GORTA Angela, *A tool for building corruption resistanc*, capitolo dall'opera: "Corruption ad Anti-Corruption" di Peter Larmour, Nick Wolanin, ANU Press, NSW Australia 2013, tratto da Jstore;

-HALL Michael M., *Emigrazione italiana a San Paolo, 1880-1920*, in "Quaderni Storici", n. 25, gennaio-aprile 1974, *Capitale e lavoro in America Latina*, Ancona 1974;

-HAVEL Vaclav, *Il potere dei senza potere*, citato da Marco Damilano, in 'L'Espresso', del 21 luglio 2019;

-HINDESS Barry, *Good government and corruption*, Capitolo dall'opera: "Corruption and Anti-Corruption", di Peter Larmour, Nick Wolanin, Pubblicazioni dell'Australian University Press, Canberra 2013, tratto da Jstore;

-JOHNSTON Michael, *Public sector corruption*, Sage Editore, Los Angeles 2010;

-KANTOROWICZ Ernst H., *The King's two bodies: a study in medieval political theology*, Princeton University Press, Princeton 1957;

-LOUGHMAN Brian P.- SIBERY Richard A., *Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks*, Wiley Editore, Hoboken (New Jersey) 2012;

-MAHBUBANI Kishore, *Occidente e Oriente, chi perde e chi vince*, Bocconi Editore, Milano 2019;

-MAURO Paolo, *Corruption and Growth*, in "The Quarterly Journal of Economics", vol. 110, n. 3 (Aug., 1995), Oxford University Press, pagg. 681-712, tratto da Jstore;

-NOONAN Jr. John T., *Ungere le ruote: storia della corruzione politica dal 3000 a. C. alla Rivoluzione francese*, con prefazione di Giorgio Bocca, SugarCo Editore, Milano 1987;

-NOONAN Jr. John T., *Mani sporche: la corruzione politica nel mondo moderno*, SugarCo editore, Milano 1987;

-PENA LÓPEZ José Atilano, SÁNCHEZ SANTOS José Manuel, *Does Corruption Have Social Roots? The Role of Culture and Social Capital*, in “Journal of Business Ethics,” vol. 122, n. 4 (July 2014), Springer editore, pagg. 697-708, tratto da Jstore;

-PERSON Zoe, *An international human rights approach to corruption*, in “Corruption and Anti-Corruption”, di Peter Larmour, Nick Wolanin, Pubblicazioni dell’Australian University Press, Canberra 2013;

-PRODI Paolo, *Settimo non rubare, Furto e mercato nella storia dell'Occidente*, Il Mulino Editore, Bologna 2009;

- PRODI Paolo, *Una storia della giustizia*, Il Mulino Editore, Bologna 2000;

-ROSE-ACKERMAN Susan, *Corruption and government: causes, consequences and reform*, Cambridge University Press, Cambridge 1999;

-SAVEDOFF D. William, *A tale of two health systems*, in *Global Corruption Report, 2006*, *Trasparenza International*, Pluto Press, London 2006;

- SHAHINPOOR Nasrin e MATT F. Bernard, *The Power of One: Dissent and Organizational Life*, in “Journal of Business Ethics”, Vol. 74, n. 1 (agosto 2007), pagg. 37-48, Springer Editore, Berlino 2007, tratto da Jstore;

-SHAOMIN Li, JUN (Judi) Wu, *Why some countries thrive despite corruption: The role of trust in the corruption-efficiency relationship*, in “Review of International Political Economy”, vol. 17, n. 1 (febbraio 2010), Taylor & Francis Edizioni, Abingdon (UK), pagg. 129-154;

-TARGETTI LENTI, Renata, *Democrazia e sviluppo: una relazione complessa*, da: “Rivista internazionale di scienze sociali”, 2009, n. 2, Vita e Pensiero - Pubblicazioni dell’Università Cattolica del Sacro Cuore, pagg. 283-306;

-TIIHONEN Seppo, *The history of corruption in central government*, Ios Press, Amsterdam-Berlino-Oxford-Tokyo-Washington DC 2003;

-WARBURTON John, *Corruption, Power and the Public Interest*, in “Business & Professional Ethics Journal”, vol. 17, n. 4, Scritti selezionati dalla '1998 Conference of the Australian Association for Professional and Applied Ethics (Winter 1998)', pp. 79-100, tratto da Jstore;

-ZAGATO Lauso, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale, parte I*, Cafoscarina Editore, Venezia 2011.

Sulla prevenzione della corruzione nell'ordinamento italiano:

-CANTONE Raffaele, CARLONI Enrico, *Corruzione e anticorruzione: dieci lezioni*, Feltrinelli Editore, Milano 2018;

-CANTONE Raffaele e CORRADO Anna, *La difficile applicazione della disciplina in tema di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi*, in “in “L’Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria”, a cura di Angela Ida Nicotra, Giappichelli Editore, Torino 2016, pagg. 123-141;

-CARLASSARE Lorenza, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam Editore, Padova 2005;

- CASSESE Sabino, ‘*Maladministration*’ e rimedi, in “Foro it”., vol. 15, parte V, Settembre 1992, pagg. 243-244/249-250;

-CICERONE Marco Tullio, *Il processo di Verre*, BUR editore, Milano 2016;

-D'ALBERTI Marco, *Corruzione e Pubblica Amministrazione*, Jovene Editore, Napoli 2018;

-FIORINO Nadia, GALLI Emma, *La corruzione in Italia: un'analisi economica*, Il Mulino Editore, Bologna 2013;

- GASPARIDomenico, *Memorie storiche di Serra San Quirico*, Pubblicazione del Comune di Serra San Quirico, 1989, ristampa anastatica dell'edizione: Roma, Tipografia editrice C. Corradetti, 1883;
- GIUFFRÈ Felice, *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo del diritto*, in “L’autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria”, a cura di Angela Ida Nicotra, Giappichelli Editore, Torino 2016, pagg. 9-32;
- LUCANO Marco Anneo, *La guerra civile*, Libro V, BUR Editore, Milano 2017;
- MATTARELLA B. Giorgio, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in “Giornale di diritto amministrativo” n. 2/2013, pag. 123;
- MELIS Guido, *Etica e Pubblica Amministrazione. Per una storia della corruzione in Italia*, Coop. Universitaria Editrice Napoletana editore, Napoli 1999;
- MORBIDELLI Giuseppe, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli Editore, Torino 2012;
- MORDENTI Alessandro, *Un anconitano del ‘500: Benvenuto Stracca*, in “Atti del convegno di studi del 29 marzo 1980” su Benvenuto Stracca, Pubblicazione della Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato di Ancona, Ancona 1981;
- NICOTRA Ida Angela, *L'autorità nazionale anticorruzione: tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli Editore, Torino 2016;
- NICOTRA Ida Angela, *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in “L’autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria”, Giappichelli Editore, Torino 2016;
- PUTNAM Robert D., con Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Giuffrè Editore, Milano 1993;
- STRACCA Benvenuto, *De mercatura seu mercatore*, Pubblicazione di Aldo Manuzio, Venezia 1553, Biblioteca Benincasa di Ancona;

-VARONE Veronica, *La trasparenza amministrativa: analisi dei più recenti interventi legislativi e delle prospettive future*, in “Corruzione e pubblica amministrazione”, a cura di Marco D'Alberti, pp. 357-373, Jovene Editore, Napoli 2018;

-WAQUET Jean Claude, *De la corruption: morale et pouvoir a Florence aux XVIIe et XVIIIe siecles*, Fayard Editore, Parigi 1984.

Sulla prevenzione della corruzione nell'ordinamento australiano:

-CURNOW Ross, *What's Past is Prologue: administrative corruption in Australia*, capitolo dell'opera: “*The history of corruption in central government*”, a cura di TIHONEN Seppo Ios Press, Amsterdam-Berlino-Oxford-Tokyo-Washington DC 2003; pagg. 37-64;

-DORTINS Emma, *Bennelong's rise and fall*, in “The Lives of Stories. Three Aboriginal-Settler Friendships”, Edizioni dell'Università Nazionale Australiana, Canberra 2018, tratto da Jstore;

- EDWARDS Meredith, HALLIGAN John, HARRIGAN Bryan e NICOLL Geoffrey, *Dimensions of Governance for the Public Sector*, in “Public Sector Governance in Australia”, Pubblicazioni dell'Australian National University, Canberra 2012, pagg. 9-34;

-GALLOP Geoff, *A Republican History of Australia*, in: “Labour History”, n. 107 (Novembre 2014), Australian Society for the Study of Labour History, Inc., pagg. 197-209, tratto da Jstore;

-HENRY Ken, *Australia's future in the Asian Century*, capitolo dall'opera: “The Social Sciences in the Asian Century”, di Carol Johnson, Vera Mackie, Tessa Morris-Suzuki, pagg. 155-170, Pubblicazioni dell'Australian National University, Canberra 2015, tratto da Jstore;

-JOHNSTON Judy, *The New Public Management in Australia*, in “Administrative Theory & Praxis”, Vol. 22, No. 2 (Jun., 2000), pp. 345-368, tratto da Jstore;

-MACDUFF Anne, *Performing Citizenship, Embodying Obedience*, in “Law and Democracy. Contemporary Questions”, a cura di Glenn Patmore e Kim Rubinstein, Pubblicazioni dell’Australian National University, Canberra 2014, pagg. 131-151, tratto da Jstore;

-MARSH Ian, *Re-imagining the Australian state: political structures and policy strategies*, capitolo dall'opera: “Australia Under Construction. Nation-building past, present and future”, di John Butcher, Pubblicazioni dell’Australian National University, Canberra 2008, pag. 147-171, tratto da Jstore;

-MOLLOY Mark, *A Revised Legislative Framework for Australian Public Service Employment: The Successive Impacts of the Workplace Relations Act 1996 and The Public Service Act 1999*, in “Public Sector Employment in the Twenty-First Century”, a cura di Marilyn Pittard, Phillipa Weeks, Pubblicazioni dell’Australian National University, Canberra 2007, pagg. 81-125, tratto da Jstore;

-SHOEMAKER Adam, *Views of Australian History in Aboriginal Literature*, in “Black words White Page”, Edizioni dell’Università Nazionale Australiana, Canberra 2004, tratto da Jstore;

-ZIMMERMANN Augusto, *Introduction. The Commonwealth of Australia*, in “Journal of Constitutional History - Giornale di storia costituzionale”, dedicato al tema *The Commonwealth of Australia: Themes and Traditions in Australian Constitutional Law and History*, n. 24, II semestre 2012, EUM Editore, Macerata 2012, pagg. 5-19.

Sulla prevenzione della corruzione nell’ordinamento colombiano:

-AGUERO Alejandro, *Local Law and Localisation of Law. Hispanic Tradition and Colonial Culture (16-18th Centuries)*, in “Spatial and temporal dimensions for legal history. Research Experiences and Itineraries”, a cura di Massimo Meccarelli e Maria Juilia Solla Sastre, Max Planck Institute for Legal History, 2016;

-ANGÈL Antonio Garcia, *La verdad del cronista*, in “Cronistas de Indias en la Nueva Granada (1536-1731)”, Pubblicazione del Comune di Bogotá, Istituto Distrettuale delle Arti, Bogotá 2013;

-BADEL RUEDA Marta, *Costos de la corrupción en Colombia*, in “Archivos de Macroeconomía”, documento n. 111 del 24 maggio 1999, pubblicazione a cura del ‘Departamento Nacional de Planeación Unidad de Análisis Macroeconómico de la República de Colombia’;

-BOTERO Patricia, GUERRERO Arturo, *Coyunturas: más acá de la paz y democracia oficiales, desde territorios ancestrales y urbano-populares en Colombia y México*, capitolo dall’opera “*Juventudes e infancias en el escenario latinoamericano y caribeño actual*”, a cura di Melina Vázquez, María Camila Ospina-Alvarado, María Isabel Domínguez, CLACSO Editore (Consiglio Latino Americano di Scienze Sociali), Buenos Aires 2018, tratto da Jstor;

-CARO GARCIA Concepcion, *Bolívar y la liberación de América*, in “Investigación Económica, vol. 42, n. 166 (ottobre-dicembre 1983)”, pagg. 343-361, Pubblicazioni della Facoltà di Economia dell’Università Autonoma del Messico;

-CACCIATORE Giuseppe, SCOCOZZA Antonio, *El Gran Majadero de América: Simón Bolívar: pensamiento político y constitucional*, Universidad católica de Colombia, 2010;

-CHIARAMONTE José Carlos, *La antigua Constitución luego de las independencias, 1808-1852*, in “Desarrollo económico, vol. 50, n. 199 (Ottobre-Dicembre 2010)”, pagg. 331-361, Pubblicazioni dell’Istituto dello Sviluppo Economico e Sociale, Buenos Aires, tratto da Jstor;

-DEL CASTILLO Lina, *Crafting a republic for the world: scientific, geographical and historiographic invention of Colombia*, Lincoln & London University of Nebraska Press, 2018;

-DONATI Giorgio, *Le specificità costituzionali del Sud America*, Vol. I, Pensa editore, Lecce 2004;

-FORTIN Carlos, ANGLADE Christian, *The State and Capital accumulation in Latin America, Vol. II, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù, Uruguay, Venezuela*, The MacMillan Press LTD, Houndmills, Basingstoke and London 1990, pagg. 54-87;

-GÓMEZ VILLEGAS Mauricio e MONTESINOS JULVE Vicente, *Las innovaciones en contabilidad gubernamental en Latinoamérica: el caso de Colombia*, in “*Innovar: Revista de*

ciencias administrativas y sociales”, vol. 22, n. 45 (Luglio-Settembre 2012), pagg. 17-35, Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Economiche dell’Università Nazionale della Colombia, tratto da Jstor;

-GONZALES JIMENEZ Manuel, *Instituciones y corrupcion en la historia*, Universidad de Valladolid, Secretariado de publicaciones y intercambio científico, 1998;

-GUERRA MAZO Diana Patricia, *Experiencias y lecciones de un observatorio de salud en Colombia*, La Carreta Editores E.U. 2011;

- *Instrumentum laboris* del Sinodo dei vescovi per la Regione panamazzonica, *Nuovi cammini per l’Amazzonia*, in Rivista “Il Regno”, n. 15/2019;

-JARAMILLO GABANZO Nicolás Javier, *Existe alguna relación entre la corrupción política y la democracia? Breve reflexión teórica dirigida a establecer sus posibles articulaciones*, Revista Opera, núm. 11, 2011, pp. 241-257, Universidad Externado de Colombia;

-KRIEBERG Martin, *Public administration in developing countries: proceedings of an international conference held in Bogotá, Colombia, April 15-21, 1963*, The Brooking Institution, Washington D.C. 1985;

-MAYORGA García Fernando, *Historia de la organización electoral en Colombia (1888-2012): vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá 2013;

-MAZIN Oscar, *La historia*, in “Iberoamerica. Del descubrimiento a la independencia”, Pubblicazione del Colegio de Mexico, 2007, tratto da Jstor;

-McGRAW Jason, *The Work of recognition: Caribbean Colombia and the postemancipation struggle for citizenship*, The University of North Carolina Press, 2014;

-MOSQUERA Janeth, GUTIERREZ Alejandra, SERRA Mauricio, *La experiencia de participación ciudadana en el control social a la gestión de salud en Cali, Colombia*, in

“Colombia mèdica”, vol.40, n. 1, Gennaio-Marzo 2009, pag. 95-102, Pubblicazione dell’Università del Valle, Cali;

-PALACIOS Marco, *Tierra y sociedad en la region de Bogotà durante la segunda mitad del siglo XIX*, in “El cafè en Colombia 1850-1970. Una historia economica, social y politica”, Pubblicazione del Colegio de Mexico, 2002;

-PAVANI Giorgia, *El papel de la historia del derecho en la formacion del ‘criptotipo centralista’ en America Latina*, in “Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico”, a cura di Massimo Brutti e Alessandro Somma, Max Planck Institute for European Legal History, 2018, tratto da Jstor;

-SAVEDOFF D. William, *Transparency and corruption in the Health Sector: a conceptual framework and ideas for action in Latin American and Caribbean*, pubblicazione della *Inter-American Development Bank*, Washington, D.C., *Health Technical Note*, 3/2007;

-SEBASTIAN Javier Fernandez, *Del rey cautivo a la republica de derecho divino. Rethoticas y imaginarios de las revoluciones hispanicas*, in “Mexico a la luz de sus revoluciones”, vol. 1, a cura di Laura Rojas e Susan DEEDS, Pubblicazione del Colegio de Mexico 2014, tratto da Jstor;

-UNITED NATIONS, Department of Social Affairs, *Analyses and projections of economic development, Vol. III, The economic development in Colombia*, Geneva 1957;

- VARGAS Juliàn J., MOLINA Gloria M., *Acceso a los servicios de salud en seis ciudades de Colombia: limitaciones y consecuencias*, in “Revista Facultad Nacional de Salud Publica”, vol. 27, n. 2, Maggio-Agosto 2009, Pubblicazioni dell’Università di Antiochia, pagg. 121-130.

Sulla prevenzione della corruzione nell’ordinamento di Singapore:

-BONAZZI, Giuseppe, *Lettera da Singapore, ovvero il terzo capitalismo*, Il Mulino editore, 1996;

-BURUMA Ian, *La polvere di Dio. La nuova Asia: Birmania, Thailandia, Filippine, Malaysia, Singapore, Taiwan, Corea, Giappone*, Garzanti Editore, Milano 1992;

-BONAZZI Giuseppe, *Lettera da Singapore ovvero il Terzo Capitalismo*, Il Mulino Editore, Bologna 1996;

-CHEW Ernest, LEE Edwin, *A history of Singapore*, Oxford University Press, Oxford-New York 1991;

-DE JESUS SOARES Adérito, *A Social Movement as an Antidote to Corruption*, capitolo dall'opera: "A New Era? Timor-Leste after the UN", a cura di Sue Ingram, Lia Kent, Andrew McWilliam, Pubblicazioni dell'*Australian National University*, Canberra 2015, pagg. 201-212. Tratto da Jstor;

- FABBRI Roberto, *L'anticipazione del futuro. Come Singapore attrae gli investimenti stranieri*, in "Italia e Singapore. Le differenze che avvicinano", a cura di Romeo Orlandi, Il Mulino Editore, AREL, Roma 2016;

-FAVERO Valentina e GOBBO Omar, Singapore, *La leggenda di Sang Nila Utama e la fondazione di Singapore*, a cura della Camera di Commercio italiana a Singapore, in "Studi e ricerche. Linea diretta con l'Asia, Fare business in Oriente", a cura di Tiziana Lippiello, Raffaella Orsini, Serafino Pitingaro e Antonella Piva, Edizioni Cà Foscari, Venezia 2014, pagg. 283-288;

-FAVERO Valentina e GOBBO Omar, *Singapore: Babele ha raggiunto le stelle*, a cura della Camera di Commercio italiana a Singapore, in "Studi e ricerche. Linea diretta con l'Asia, Fare business in Oriente", a cura di Tiziana Lippiello, Raffaella Orsini, Serafino Pitingaro e Antonella Piva, Edizioni Cà Foscari, Venezia 2014, pagg. 289-306;

-HUFF W. G., *What is the Singapore model of economic development?*, in "Cambridge Journal of Economics", vol. 19, n. 6 (dicembre 1995), pagg. 735-759, Oxford University Press, tratto da Jstor;

- MC CARTHY, Stephen, *The Political theory of tyranny in Singapore and Burma: Aristotle and the rhetoric of benevolent despotism*, Routledge Editore, Londra 2006;
- NUSRATE AZIZ M., SUNDARASEN Sheela Devi D., *The Impact of Political Regime and Governance on ASEAN Economic Growth*, in “Journal of Southeast Asian Economies”, vol. 32, n. 3 (Dicembre 2015), ISEAS - Yusof Ishak Institute, pagg. 375-389, tratto da Jstore;
- OEHLERS Alfred, *Corruption: the peculiarities of Singapore*, parte dall’opera: “, *Corruption and good governance in Asia*”, a cura di Nicholas TARLING, Routledge Editore, Londra 2005, pagg. 149-164;
- QUAH Jon S. T., *Good Governance, Accountability and Administrative Reform in Singapore*, in “American Journal of Chinese Studies”, vol. 15, Aprile 2008, n. 1, pagg. 17-34;
- RAJAH Jothie, *Authoritarian Rule of Law: Legislation, Discourse and Legitimacy in Singapore*, Cambridge University Press, Cambridge 2012;
- RODAN Garry, *Singapore: Information lockdown, business as usual*, capitolo dall’opera: “Losing Control: Freedom of the Press in Asia”, a cura di Louise Williams, Roland Rich, Pubblicazioni dell’*Australian National University*, Canberra 2013, tratto da Jstor;
- ROTHLIN Stephan S.I., *La dottrina sociale della Chiesa in Cina. Un riferimento per l’etica degli affari*, in “Civiltà cattolica”, Anno 170, 19 gennaio-2 febbraio 2019, n. 4046, pagg. 129-140;
- TAN YL Kevin, *The Constitution of Singapore, A Contextual Analysis*, Bloomsbury Edizioni, Oxford and Portland, Oregon, 2015;
- TARLING Nicholas, *Corruption and good governance in Asia*, Routledge Editore, Londra 2005;
- TROCKI Carl A, *Singapore: Wealth, Power and the Culture of Control*, Routledge Editore, Londra e New York, 2006;

- VU Khuong M., *Sources of Singapore's Economic Growth, 1965-2008: Trends, Patterns and Policy Implications*, in “ASEAN Economic Bulletin”, v. 28, n. 3 (dicembre 2011), pagg. 315-336, Pubblicazioni dell’ISEAS - Yusof Ishak Institute, Singapore, tratto da Jstor;

- WEDER Beatrice e Aymo BRUNETTI, *Another Tale of Two Cities: A Note on Institutions in Hong Kong and Singapore*, in: Journal of “Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft”, vol. 156, n. 2 (Giugno 2000), pagg. 313-324, Edizioni Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Tubinga, tratto da Jstor;

- WOO, J.J., *Singapore as an international financial centre: history, policy and politics*, Palgrave Macmillan, Londra 2016.

WEBGRAFIA

Sulla prevenzione della corruzione in generale:

- FORMEZ PA 2013, *La corruzione, Analisi delle esperienze internazionali*, http://focus.formez.it/sites/all/files/volume_2.pdf, a cura di F. Montedori, S. Brunelli e A. Buratti;

- OECD (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en> ;

- PAPA FRANCESCO, *Discorso di ai partecipanti della Plenaria della Pontificia Accademia di Scienze Sociali, Sala Clementina, 2 maggio 2019*, http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/may/documents/papa-francesco_20190502_plenaria-scienze-sociali.html ;

- SAVIANO Roberto, *Il racconto del potere criminale come affermazione del diritto, Lectio magistralis* in occasione del conferimento della Laurea *Honoris Causa* in giurisprudenza, Università di Genova, 22 gennaio 2011, www.giornalismoriflessivo.blogspot.com ;

- TRASPARENCY INTERNATIONAL, *EXPORTING CORRUPTION Progress Report 2015: Assessing Enforcement of the OECD Convention on Combatting Foreign Bribery*;

-WORLD BANK, *Helping Countries Combat Corruption, The role of the World Bank*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdfpag> ;

Sulla prevenzione della corruzione nell'ordinamento italiano ed eurounitario:

-ANAC, Comunicato del 22 maggio 2019, http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=e000c17e0a7780422ade052786593134 ;

- ANAC, Delibera 2 ottobre 2018, n. 840, in www.anticorruzione.it ;

- ANAC, Delibera 21 novembre 2018, n. 1074 (*Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*), in www.anticorruzione.it ;

-ANAC, *Delibera n. 833 del 3 agosto 2016, Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.AC. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili*, <https://web.units.it/node/31089> ;

-ANAC, *Relazione annuale 2017*, 14 giugno 2018, <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2018/ANAC.Relazione.2018.pdf> ;

-ANAC, *Piano triennale di prevenzione della corruzione Triennio 2018-2020*, https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/AltriContCorruzione/_anno2018_2020 ;

-ANAC, *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari*, adottato il 29 marzo 2017, http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=8ff2369d0a77804260d37dbe5894e702 ;

- ANAC, *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, adottato il 29 marzo 2017, http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=90341c120a77804246ae5a0476fe462c ;

- ANAC, *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*, adottato il 29 marzo 2017, http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=9046aeba0a77804228fe324f18753c65 ;

-ANAC, *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*, adottato dall'ANAC il 4 luglio 2018, http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=9ab603c30a7780425f5f49cca20c2612 ;

-ANAC, *Regolamento sull'esercizio dell'attività di Vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, approvato in data 28 giugno 2017, http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=41f61fdc0a778042608be88c009a699f ;

-ANAC, *Relazione annuale 2018 al Parlamento*, 6 giugno 2019, <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2018/ANAC.Relazione.2018.pdf> ;

-CANTONE Raffaele, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, Prolusione del Presidente dell'ANAC presso l'Università di Perugia, 21 novembre 2017, https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/Interventi/_dettaglio?id=fd a6d85c0a77804276b9bca46e1aa33e ;

-COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea*, 23 aprile 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0214> ;

-COMMISSIONE PER LO STUDIO E L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE IN TEMA DI TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, Rapporto finale sulla corruzione nella pubblica amministrazione, ottobre 2012, La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione, Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione*, <http://trasparenza.formez.it/content/rapporto-commissione-studio-e-lelaborazione-proposte-tema-trasparenza-e-prevenzione-pa> ;

-CONSIGLIO D'EUROPA, *How does GRECO work*, <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work> ;

-CONSIGLIO DI STATO, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 21 febbraio 2013, n. 97, *Parere sullo schema di DPR recante "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (come sostituito dall'articolo 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012, n. 190)*, www.giustizia-amministrativa.it .

Sulla prevenzione della corruzione nell'ordinamento australiano:

-*Annual Report Crime & Corruption Commission 2015–16, Queensland*, <http://www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/ccc/corporate/ccc-annual-report-2015-16/ccc-annual-report-2015-16> ;

-*Australian Commission for Law Enforcement Integrity Corporate Plan 2015–16*, <https://www.aclei.gov.au/about/corporate-information> ;

-*Australian Commission for Law Enforcement Integrity, Integrity-capability link*, www.aclei.gov.au/corruption-prevention-toolkit/integrity-capability-link ;

-*Australian Commission for Law Enforcement Integrity, Identifying corruption risk*, www.aclei.gov.au/corruption-prevention-toolkit/identifying-corruption-risk ;

-*Australian Commission for Law Enforcement Integrity, Leadership and Culture*,
www.aclei.gov.au/corruption-prevention-toolkit/leadership-and-culture ;

-*Australian Commission for Law Enforcement Integrity, Top 5 Corruption Prevention Myths*,
www.aclei.gov.au/sites/g/files/net846/f/acleis_5_corruption_myths.pdf ;

-*Australian Constitution, With Overviews and Notes by the Australian Government Solicitor*,
Pubblicazioni del Parliamentary Education Office and Australian Government Solicitor,
Canberra 2012,
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution ;

-*Australia's system of government*, a cura del Museo della democrazia australiana,
<https://www.moadoph.gov.au/democracy/australian-democracy/#> ;

-*Corruption, Crime and Misconduct Act*, Australia Occidentale,
https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/law_a6503.html ;

-*Corruption and Crime Commission*, Australia Occidentale, *Indagine su una grave condotta scorretta nell'appalto dei servizi ambientali*, maggio 2019,
www.ccc.wa.gov.au/publications/reports/page/serious-misconduct-procurement.environmental-services ;

-*Corruption and Crime Commission*, Australia Occidentale, *Speech by Commissioner the Hon Len Roberts-Smith Rfd Qcat Legalwise Seminar Transparency of external oversight in a cynical world*, Thursday 3 June 2010,
<https://www.ccc.wa.gov.au/sites/default/files/Speech%20by%20Commissioner%20the%20Hon%20Len%20Roberts-Smith%20QC%20at%20Legalwise%20Seminar.pdf> ;

-*Corruption and Crime Commission*, Australia Occidentale, *Report on Fraud and Corruption in Procurement in WA Health: Dealing with the Risks*, 2014,
<https://www.ccc.wa.gov.au/sites/default/files/Fraud%20and%20Corruption%20in%20WA%20Health%20Procurement.pdf> ;

-*Crime and Corruption Commission, Queensland, Cultura e rischi di corruzione nel governo locale. Lezioni da un'indagine presso il Consiglio Comunale di Ipswich (Operation Windage)*, Agosto 2018, www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/ccc/culture-and-corruption-risks-in-local-government-lessons-from-an-investigation-into-ipswich-city-council-operation-windage.pdf/download ;

-*Crime and Corruption Commission, Innovation. Reconciliation Action Plan, January 2019- Dicembre 2020*, <http://www.ccc.qld.gov.au/about-the-ccc/reconciliation-action-plan/reconciliation-action> ;

-*Crime and Corruption Commission, Queensland, Corruption Audit Plan for 2017–19, A balanced and effective program of audits for July 2017 to June 2019*, <http://www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/ccc/corruption-audit-plan-2017-19.pdf> ;

-*Crime and Corruption Commission, Queensland, Corruption in the public sector: The big issues Lessons from investigations* Crime and Corruption Commission, 2009–14, 2014, <http://www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/ccc/corruption-in-the-public-sector-the-big-issues.pdf> ;

-*Independent Broad based Anti-corruption Commission, Victoria, Relazione Annuale*, <https://www.ibac.vic.gov.au/publications-and-resources/article/annual-report-2017-18> ;

-*Independent Commissioner Against Corruption, Australia del Sud, Rapporto Annuale 2017-18*, <https://icac.sa.gov.au/annual-reports> ;

-*Independent Commissioner Against Corruption, Australia del Sud, Third annual report of the Independent Commissioner Against Corruption (ICAC) and the Office for Public Integrity (OPI) 2015/2016*, https://icac.sa.gov.au/system/files/2015-16_ICAC_OPI_Annual_Report_0.pdf ;

-Independent Commissioner Against Corruption, Australia del Sud, *The trusted insider. An examination of issues from two ICAC investigations.* Giugno 2019, <https://icac.sa.gov.au/ICAC-report/the-trusted-insider> ;

- Independent Commissioner Against Corruption, Australia del Sud, *Un capitolo vergognoso nella storia dell'Australia del Sud,* febbraio 2018, http://icac.sa.gov.au/system/files/ICAC_Report_Oakden.pdf ;

-Independent Commission Against Corruption del Nuovo Galles del Sud, *Indagine sull'amministratrice del Consiglio Territoriale degli Aborigeni Casino Boolangle,* febbraio 2017, <https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-investigations/2017/casino-boolangle-lalc-operation-nestor> ;

-Independent Commission Against Corruption del Nuovo Galles del Sud, *Indagine sulla condotta del dirigente delle Finanze del Comune di Botany Bay e su altri soggetti,* luglio 2017, <https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-investigations/2017/city-of-botany-bay-council-operation-ricco/city-of-botany-bay-council-allegations-concerning-former-chief-financial-officer-operation-ricco> ;

-Independent Commission Against Corruption del Nuovo Galles del Sud, *Indagine sulla condotta di un manager ICT dell'Università di Sidney,* <https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-investigations/2016/university-of-sydney-operation-elgar/university-of-sydney-allegations-concerning-ict-contractor-recruitment-operation-elgar> ;

-Independent Commission Against Corruption, New South Wales, *Indagine sulla condotta di un project manager del Dipartimento delle Finanze e delle Tecnologie,* gennaio 2019, <https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-investigations/2019/nsw-department-of-finance-services-and-innovation-operation-yarrow> ;

-Integrity Commission della Tasmania, *Rapporto Annuale 2017-2018,* https://www.integrity.tas.gov.au/reports_and_publications/reports ;

-Integrity Commission, Tasmania, Report 2/2018,
[www.integrity.tas.gov.au/ data/assets/pdf/0018/415332/Report-2-2018_Three-investigations-relating-to-Glenorchy-City-Council.pdf](http://www.integrity.tas.gov.au/data/assets/pdf/0018/415332/Report-2-2018_Three-investigations-relating-to-Glenorchy-City-Council.pdf) ;

-Integrity Commission, Tasmania, Report 1/2014,
[www.integrity.tas.gov.au/ data/assets/pdf file/0009/284472/Report_of_the_Integrity Commission No 1of 2014.pdf](http://www.integrity.tas.gov.au/data/assets/pdf_file/0009/284472/Report_of_the_Integrity_Commission_No_1of_2014.pdf) ;

-New South Wales Independent Commission Against Corruption, Annual Report 2017/2018,
<https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/nsw-icac-publications/all-nsw-icac-publications> ;

-New South Wales Independent Commission Against Corruption, Strategic Plan 2017/2021,
<https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/overview/strategic-plan> ;

-New South Wales Public Interest Disclosure Act,
<https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/1994/92/part1/sec3> ;

-Office of the Independent Commissioner Against Corruption, First 100 days,
https://icac.nt.gov.au/_data/assets/pdf_file/0007/666025/100-days-of-the-ICAC-FINAL.pdf ;

-Parliamentary Crime and Corruption Committee Public Report, 31 gennaio 2017,
Queensland, cfr. <https://www.parliament.qld.gov.au/> ;

-Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity Examination of the Annual Report of the Integrity Commissioner 2016-17, aprile 2019,
https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Australian_Commission_for_Law_Enforcement_Integrity/ACLEIannualreport2016-17/Report ;

- PRODI Paolo, *Identità storica e Costituzione dell'Unione Europea*, Rivistaweb “Il Mulino”, fasc. 4, 2/2004, pagg. 609-619, <https://www.rivistaweb.it> ;

-Rapporto dell'inchiesta Fitzgerald, Queensland, 1987-1989, <http://www.ccc.qld.gov.au/about-the-ccc/Our-History> .

Sulla prevenzione della corruzione nell'ordinamento colombiano:

-ABEL CASTAÑORamón, ARBELAEZ José J., GIEDION Ursula, MORALES Luis Gonzalo, *Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud*, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, Pubblicazioni delle Nazioni Unite, Santiago del Cile 2001, <https://pdfs.semanticscholar.org/e42e/38cc99d3072b84895ce1b6487904be8bb111.pdf> ;

-Centro Studi di Politica Internazionale, *Il nuovo governo della Colombia: le sfide e le opportunità*, in "Osservatorio di politica internazionale", n. 25, ottobre 2010, <http://www.cespi.it/it/ricerche/il-nuovo-governo-della-colombia-le-sfide-e-le-opportunita-ottobre-2010> ;

-CONTROLÈRIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Informativa Finanziaria del 15 maggio 2019, n. 56270, relativa al Ministero delle Miniere e dell'Energia, <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1478960/002+-+INFORME+AUDITORIA+FINANCIERA+MINISTERIO+DE+MINAS+Y+ENERGIA+-+VIGENCIA+2018.pdf/00cad4dd-31e1-4563-964b-9fc7ec3230a9?version=1.1> ;

-CONTROLÈRIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Informativa Finanziaria Supplementare del 21 dicembre 2018, n. 156739, relativa all'Autorità Nazionale di Licenza Ambientale e agli Enti Autonomi Regionali di Sviluppo Sostenibile, <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1134239/037+ANLA+y+Corporaciones+A+utonomas.pdf/ce9416a0-297a-4460-ab86-43139c679e3a?version=1.1> ;

-CONTROLÈRIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Informativa Finanziaria del settembre 2012, n. 80542, relativa al Comune di Pamplona, <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/396359/Informe+A.P.PAMPLONA-2011.pdf/9a879fea-b06f-4d0a-a129-eeb61511fde6?version=1.0> ;

-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA, *Secretaría de Transparencia, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia), Programa*

de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Sistematización del proceso de construcción de la política pública integral anticorrupción*, Bogotá D.C., aprile 2014, http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Investigaciones_Academicas/sistematizacion-ppia.pdf ;

-Documento finale del Sinodo amazzonico dei Vescovi del 26 ottobre 2019, www.press.vatic.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2019/10/26/0820/01706.html ;

-EMMERICH Gustavo Ernesto, *Trasparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental*, in “*Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*”, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, vol. 2, n. 4, segundo semestre 2004, pagg. 67-90, <http://www.radylc.org/articulo.oa?id=72620404> ;

-Enciclopedia on-line TRECCANI, voce ‘Colombia’, www.treccani.it/enciclopedia/colombia ;

-ESTEVE Maria, GOMEZ Paola, *Sistema de salud colombiano: bien concebido y mal implementado?*, Rivista del Centro studi ‘Llorente y Cuenca’, *Desarrollando ideas*, giugno 2015, https://ideasen.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/6/2015/08/150622_DI_articulo_sistema_salud_colombia_ESP.pdf ;

-GIEDION Ursula, MORALES Luis Gonzales e ACOSTA Olga Lucia, *Efectos de la reforma en salud sobre las conductas irregulares en los hospitales públicos: el caso de Bogotá, Distrito Capital, Colombia*, *Inter-America Development Bank, Research Network Working Paper R-426*, Gennaio 2001, <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1763> ;

-GUTIÉRREZ Hernán, *Transparency International, Anti-corruption Resource Center, 'Colombia: Overview of corruption and anti-corruption'*, 15 March 2013 Number: 373, www.U4.no ;

-GOSSAIN Juan, *Así se robaron el sistema de salud de los colombianos*, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11420683> ;

-PINTO Sixto.Alfredo, *El Cartel de la Corrupción de Caprecom, el más grande de Colombia*, <https://laotracara.co/destacados/el-cartel-de-la-corrupcion-de-caprecom-el-mas-grande-de-colombia/> ;

-*Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*, <http://www.cancilleria.gov.co/content/plan-anticorrupcion-y-atencion-al-ciudadano> ;

-PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, *Procuraduría Delegada para la Prevención en Materiede Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, EL DERECHO A LA SALUD en perspectiva de DERECHOS HUMANOS y el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Estado Colombiano en Materia de Quejas en Salud, Mayo 2008, Bogotá D.C., Colombia*, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-74502008000400003;

-SCHIAVAZZI Piero, *La cavalcata bolivariana di Bergoglio, prima che ‘tutto sprofondi’*, https://www.huffingtonpost.it/2017/08/13/la-cavalcata-bolivariana-di-bergoglio-prima-che-tutto-sprofond_a_23076060/ ;

-*SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Transparencia es conciencia, Buletines, anni 2017 e 2018*, www.anticorrupcion.gov.co/crm/Paginas/Boletines.aspx ;

-*SUPERINTENDENCIA DE SALUD*, Resolución del 9 giugno 2017, n. 1767, <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Resoluciones/RESOLUCION%20%201767%20DE%202017.pdf> ;

-*SUPERINTENDENCIA DE SALUD*, *Comunicado de prensa*, 7 giugno 2017, www.supersalud.gov.co/noticias ;

-*SUPERINTENDENCIA DE SALUD*, Resolución del 24 novembre 2015, n. 2414, www.superintendencia.salud.gov.co e riportata in <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2298212/4625119/Circular+PSAATLC15-000210+de+16+de+Diciembre+de+2015.pdf/7ff2ea14-8fe4-4a4c-9709-b058f9b5057a> ;

-*SUPERINTENDENCIA DE SALUD*, Risoluzione del 21 agosto 2015, n. 1574, <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Resoluciones/RES%201574-2015.pdf>.

Sulla prevenzione della corruzione nell'ordinamento di Singapore:

-ANESI Frank, *Kishore Mahbubani, ottimista machiavellico nel Secolo Asiatico*, articolo del 20 agosto 2019 da https://www.huffingtonpost.it/entry/kishore-mahbubani-ottimista-machiavellico-nel-secolo-asiatico_it_5d5bbdcce4b05f62fbd4d2b5 ;

-*Civil Service College*, Singapore, *Upholding Integrity in the Public Service*, 2015, <https://www.csc.gov.sg/docs/default-source/resources/upholding-integrity-in-the-public-service.pdf> ;

-*Corruption Practice Investigation Bureau*, *A Practical Anti-Corruption Guide for business in Singapore*, <https://www.cpib.gov.sg/sites/cpibv2/files/publication-documents/PACT%20A%20Practical%20Anti-Corruption%20Guide%20For%20Businesses%20in%20Singapore%20%282018%29.pdf> ;

-*Corruption Practice Investigation Bureau*, *Case Studies, Private Sector*, 2010, *The fine line between tradition and corruption*, <https://www.cpib.gov.sg/case-studies/private-sector/fine-line-between-tradition-and-corruption> ;

- *Corruption Practice Investigation Bureau*, *Case Studies, A little coffee money 'did no harm'*, dal citato: *A Practical Anti-Corruption Guide for business in Singapore*, pag. 27;

-*Corruption Practice Investigation Bureau*, *Case Studies, Public Sector*, 2014, *High price loans grants*, <https://www.cpib.gov.sg/case-studies/public-sector/high-price-loans-grants> ;

-*Corruption Practice Investigation Bureau*, *Case Studies, Public Sector*, *Personal interest over public safety*, <https://www.cpib.gov.sg/case-studies/public-sector/personal-interest-over-public-safety> ;

-*Corruption Practice Investigation Bureau*, *Rassegna stampa 2018*, *Man charged over \$1 bribe attempt at container firm*,

[https://www.cpiib.gov.sg/sites/cpiibv2/files/2018.12.12.ST_Man%20charged%20over%20\\$1%20bribe%20attempt%20at%20container%20firm.pdf](https://www.cpiib.gov.sg/sites/cpiibv2/files/2018.12.12.ST_Man%20charged%20over%20$1%20bribe%20attempt%20at%20container%20firm.pdf) ;

- *Corruption Practice Investigation Bureau*, Rassegna stampa 2017, *CPIB commends 18 individuals for acts against corruption*, https://www.cpiib.gov.sg/sites/cpiibv2/files/2017.12.09.ST_CPIB%20commends%2018%20in%20dividuals%20for%20acts%20against%20corruption2.pdf ;

- *Corruption Practice Investigation Bureau*, *Stories of Integrity*, Gennaio 2014, ‘*No Escape long arm law*’, <https://www.cpiib.gov.sg/case-studies/stories-integrity/no-escape-long-arm-law> ;

- *Corruption Practice Investigation Bureau*, *Stories of Integrity*, Dicembre 2013, *Three metres too long*, <https://www.cpiib.gov.sg/case-studies/stories-integrity/three-metres-too-long> ;

- *Corruption Practice Investigation Bureau*, *Stories of Integrity*, Giugno 2013, *Beyond call duty*, <https://www.cpiib.gov.sg/case-studies/stories-integrity/beyond-call-duty> ;

-KEE HEAN Soh, *Singapore’s Experience in Fighting Bribery Business*, in “*Strategies for business, government and civil society to fight corruption in Asia and the Pacific: proceedings of the 6. Regional anti-corruption conference for Asia and the Pacific*”, dal Convegno tenuto a Singapore, dal 26 al 28 Novembre 2008, a cura dell’*Asian Development Bank* e dell’*OECD*, Manila-Parigi 2009, pagg. 52-57, <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/meetingsandconferences/43804713.pdf> ;

-OCSE (*Organisation for Economic Cooperation and Development*), *Specialised Anti-Corruption Institutions review of models: second edition anti-corruption network for Eastern Europe and Central Asia*, 2013, https://www.oecd-ilibrary.org/specialised-anti-corruption-institutions_5k919ckhfnzx.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264187207-en&mimeType=pdf ;

-QUAH Jon S. T, *Combating corruption Singapore Style: Lessons for other Asian Counties*, in “*Maryland Series in Contemporary Asian Studies*”, n. 2/2007 (189), pagg. 1-56, <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1188&context=mscas> ;

-QUAH Jon S.T., *Curbing Corruption in Asian Countries: The Difference between Success and Failure*, in Atti Convegno: *'The 4th International Conference on Public Management in the 21st Century: Opportunities and Challenges*, 22/10 – 23/10/2010 Macau, China 中國澳門, <https://www.law.cuhk.edu.hk/en/research/cfred/download/Quah%20Macau%20Conference%20Paper%202010.pdf>;

-RUCKER Florian, *Corruption and Remuneration in Singapore: The Dignity Argument*, in “Lifting the fog”, Marble research papers n. 5/2013, pagg. 67-85, <https://openjournals.maastrichtuniversity.nl/Marble/issue/view/20> ;

-*The Corrupt Practices Investigation Bureau Annual Report 2017*, <https://www.cpiib.gov.sg/sites/cpiibv2/files/CPIB%20Annual%20Report%202017.pdf>.

Ringraziamenti

Una ricerca di dottorato è come un lungo viaggio, che comincia anche prima del ciclo di studi. E' prima di tutto curiosità di conoscere ed esplorare le vicende degli uomini e così essere più in grado di capire sé stessi e affrontare le sfide future con strumenti nuovi. Comincia prima e si sviluppa con la lentezza del passo di montagna, ha bisogno del tempo lento della riflessione, per poter cercare la profondità. E consente di arrivare più lontano tanto più si hanno buone guide e buoni compagni di strada.

Alla Professoressa Monica De Angelis va il mio primo e grandissimo grazie, per la pazienza nel seguirmi e per essere per me un punto di riferimento nello studio del diritto e, più in generale, nella pratica della base del diritto, la coscienza del bene comune.

Ringrazio Marta Cerioni, Dino Cristino e Luciana Carpanez che mi hanno accompagnato in questo percorso, mi hanno fornito indicazioni preziose di marcia e mi hanno trasmesso sempre quel senso di umanità che illumina e rende possibile ogni sforzo.

Ringrazio in modo sentito il personale amministrativo dell'Univpm, in special modo della biblioteca e dei servizi bibliotecari di Economia, senza il quale non avrei potuto disporre di ottime e aggiornate mappe di viaggio. Ringrazio tutti coloro, che, da Ancona, a Liegi, Lione, Torino e Roma ho incontrato nel corso delle ricerche, e dedico questo lavoro a ogni persona che, in ogni angolo della terra, non smette mai di desiderare la giustizia e la pace.