

La politica anticorruzione e gli spazi stretti del riformismo

Guido Sirianni

La legge n. 190 rappresenta l'apice del tentativo di orientare la politica italiana anticorruzione nell'ambito della pubblica amministrazione in senso preventivo. Allo scopo di comprenderne la portata, ed in particolare le cause che hanno pervicacemente impedito di estenderne la logica riformatrice ai comportamenti del personale politico, si esaminano gli orientamenti che hanno caratterizzato la politica anticorruzione precedente e successiva l'approvazione della legge n. 190, contrassegnati da ispirazioni anti-politiche e giustizialiste.

1. Dieci anni dopo

La legge 6 novembre 2012, n. 190 ha rappresentato un importante tentativo di fronteggiare il tema del contrasto della corruzione in una prospettiva originale, coerente rispetto ai nuovi orientamenti che si erano affermati nei precedenti anni in ambito internazionale ed in particolare nella Convenzione di Merida delle Nazioni Unite e negli accordi del gruppo di stati contro la corruzione creato in seno al Consiglio d'Europa. Le colonne portanti di questo nuovo corso, di ispirazione pragmatica, possono essere sinteticamente indicate nell'allestimento da parte degli Stati di una politica pubblica apposita, diretta a monitorare il fenomeno e di orientare il contrasto verso gli ambiti di maggiore rischio, nella armonizzazione della legislazione penale concernente i reati corruttivi, e nella integrazione delle tradizionali misure di tipo repressivo con nuovi strumenti di natura preventiva.

L'adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi internazionali concernenti le politiche anticorruzione è avvenuto con un certo ritardo, dopo una falsa partenza, per la difficoltà delle forze politiche di trovare un punto di mediazione e di concepire la lotta alla corruzione come un terreno neutrale. Insediato per fronteggiare con misure drastiche la situazione di grave crisi della finanza pubblica deflagrata nel 2011, il Governo Monti poté inserire nel proprio programma di riforme il varo di una

nuova legislazione sulla corruzione che avrebbe concorso a rafforzare, in Italia ed all'estero, il capitale "reputazionale" rappresentato dal credito nelle istituzioni pubbliche e compromesso da una catena di scandali che per entità e caratteristiche assumevano una dimensione di sistema. Per il suo carattere "tecnico" e per le particolarità del momento politico ed economico, il Governo Monti riuscì a convogliare momentaneamente sulla politica anticorruzione, un consenso *bipartisan*.

A distanza di un decennio dovremmo poter fare un bilancio: la politica anticorruzione ha prodotto risultati apprezzabili in termini di riduzione della corruzione reale o percepita? È stata interiorizzata nella cultura e nel costume politico ed amministrativo, a livello sia statale, sia delle autonomie territoriali? Gli sviluppi delle normative prodotte nelle due legislature successive, dietro l'impulso di Governi assai eterogenei sono stati coerenti con gli assunti affermati dalla riforma del 2012? Il bilanciamento tra le istanze di repressione e di prevenzione dei fatti corruttivi e la tutela dei diritti (elettorato passivo, diritto al lavoro, *privacy*, etc.), ma anche la funzionalità operativa delle amministrazioni pubbliche possono essere considerati soddisfacenti? Le risposte sono ovviamente difficili, ed in ogni caso controvertibili. Può essere però utile tratteggiare il percorso normativo nel quale la legge n. 190 si è inserita.

A tal fine dovremmo, da un lato, chiarire quali sono gli aspetti della politica di contrasto alla corruzione – un ambito dai confini incerti, che mutano a seconda dei punti di vista e delle situazioni, che sono stati riversati o viceversa tenuti fuori del "contenitore" rappresentato dalla legge n. 190 e dai decreti emanati nell'esercizio delle deleghe legislative in esso contenute. Anticipando quanto si cercherà di evidenziare, va sottolineato che la legge n. 190 costituisce solo un segmento della politica anticorruzione, che, sebbene importante, non può essere considerato esaustivo. Politica anticorruzione che presenta comunque dei vistosi vuoti, specie al riguardo dei problemi della corruzione politica. Dall'altro, dobbiamo confrontare le novità della legge n. 190 con i percorsi delle politiche di contrasto alla corruzione che erano stati battuti nel corso del ventennio precedente (la c.d. seconda repubblica) in relazione ai due versanti della corruzione politica e della corruzione amministrativa. Del resto, la legge n. 190 non può essere considerata come un mero adempimento di obblighi contratti in sede internazionale (come avviene spesso nel caso

delle normative anticorruzione introdotte, per sollecitazione dell'Unione europea, nell'ordinamenti di quei Paesi di recente e fragile democratizzazione che aspirano alla adesione), ma deve essere contestualizzata rispetto ad una realtà politica ed istituzionale, quella italiana, che già si era lungamente ed aspramente confrontata con i temi della corruzione e dei modi di contrastarla, sull'onda della crisi di "mani pulite"¹.

¹ Nel tentativo di ricostruire, a volo d'uccello, i percorsi della politica anticorruzione dell'ultimo trentennio, successivamente alla crisi di "mani pulite", un essenziale supporto viene dalla letteratura giuspubblicistica che si è cimentata col tema della corruzione e degli strumenti di contrasto, in precedenza affrontato prevalentemente nella prospettiva penalistica o in quella dei controlli amministrativi. Importanti contributi hanno preceduto l'avvio delle riforme legislative degli anni Dieci del 2000, concentrandosi prevalentemente sui problemi della corruzione nella pubblica amministrazione. Tra gli studi sistematici che hanno scandagliato i nessi tra riforme amministrative e riforme anticorruzione, particolare rilievo hanno due volumi collettanei. Il primo, F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio nella nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, FrancoAngeli, 2009 raccoglie i prodotti di ricerca del Prin 2006 "Etica pubblica ed interessi. Regole, controlli, responsabilità"; il secondo volume, F. MERLONI, L. VANDRELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, Bagno di Ripoli (FI), Passigli Editori, 2009, offre una sistematica prospettazione di analisi e proposte di riforma promosse nell'ambito degli studi di ASTRID. Agli stessi temi si volge il saggio di G.B. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, il Mulino, 2007, nel solco delle proposte formulate fin dal 1996 dalla Commissione Casese. Meno ampia è invece la letteratura dedicata al tema della corruzione politica: gli studi si sono infatti indirizzati soprattutto su altre tematiche quali quelle del regime delle immunità parlamentari introdotto dalla riforma costituzionale del 1993 e della figura di recente introduzione della incandidabilità. La "scesa in campo" di Silvio Berlusconi ha indotto un nuovo interesse per i temi delle ineleggibilità e delle incandidabilità e del conflitto di interesse: v. in particolare A. PACE, *Ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi dei parlamentari e dei titolari di organi di governo*, in S. CASSESE, G.B. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incandidabilità, conflitto di interessi. Un problema di etica pubblica*, Bologna il Mulino, 1996, p. 53 ss., nonché l'importante studio appripista di A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Torino, Giappichelli, 2002. Alla approvazione della legge Frattini del 2004 hanno fatto seguito commenti (C. MARCHETTA, *La legislazione italiana sul conflitto di interessi*, Milano, Giuffrè, 2013) e commenti critici, spesso inclusi nel contesto di quelle trattazioni focalizzate sulla corruzione amministrativa, che sono state sopra ricordate. L'approvazione nel 2012 della legge anticorruzione, come naturale, ha dato stimolo ad una ragguardevole produzione scientifica. L'avvio è venuto dalla pubblicazione di un approfondito commento della legge, nei suoi profili penalistici, amministrativistici e costituzionalistici, G.B. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013. A tale commento sono seguiti attenti studi che hanno seguito il consolidamento della esperienza della ANAC, con le relative criticità: la raccolta di saggi di R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2015; il recentissimo volume di E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Bologna, il Mulino, 2023. Altre indagini, promosse nell'ambito di un secondo Prin sul tema della corruzione e raccolte nel volume di M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 2017 mettono in evidenza la necessità di un approccio riformatore ampio e sistemico, esteso ai grandi temi delle semplificazioni, dei controlli, dei contratti.

2. *La politica anticorruzione prima della legge n. 190*

Il tema del contrasto della corruzione, intesa qui nel suo significato stretto di mercimonio della cosa pubblica, è entrato in modo stabile nella agenda politica italiana solo a seguito della crisi di “mani pulite”. Le inchieste della magistratura fanno emergere fenomeni di corruzione politica estremamente gravi e ramificati ed inducono la necessità di affiancare alle iniziative giudiziarie risposte di natura politica. Un compito assai difficile, dal momento che la stessa politica, nel mentre è travolta dagli scandali, deve essere in grado di promuovere credibili misure di moralizzazione. La politica di moralizzazione ruota dunque intorno alla necessità di colmare il grave discredito che investe larghissimi settori dei partiti e della politica, che si rispecchia nell’esito plebiscitario dei due referendum popolari indetti in materia di sistema elettorale e di finanziamento pubblico dei partiti politici. L’agenda anticorruzione, di cui le forze politiche sono costrette a farsi carico, e non certo di buon grado, in un contesto di eccezionalità nel corso della burrascosa XI Legislatura, sotto la pressione di una opinione pubblica ribollente, dei movimenti

Lo specifico limite della politica anticorruzione, tanto precedente quanto successiva alla riforma del 2012, sul quale si concentra l’attenzione di questo scritto – la mancata predisposizione di misure finalizzate a proteggere l’integrità del personale politico dai rischi connessi ai rapporti “scivolosi” (ma inevitabili) della politica col mondo degli affari – viene rilevato in modo accurato nella letteratura “grigia”. Ad esempio, le relazioni semestrali inviate alle Camere dalla AGCM, come prescritto dalla legge Frattini sui conflitti di interesse dei titolari delle cariche di Governo, ben evidenziano i limiti della attività di controllo demandata alla Autorità; i rapporti di valutazione e di conformità pubblicati dal GRECO a partire dal 2016 rilevano puntualmente le falle dell’ordinamento parlamentare italiano in materia di ineleggibilità ed incompatibilità, di codici di comportamento, di conflitti di interesse. Molte questioni sono state tuttavia oggetto di trattazione scientifica. Sui vari temi si ricordano G. MELONI (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità nei differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2007; N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità con il mandato parlamentare*, in R. D’ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 259 ss.; G. RIVOSECCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 2, 2015, p. 339 ss.; A. PERTICI, *L’etica pubblica e la riforma sempre in attesa del conflitto di interessi*, in www.gruppodipisa.it, 2016; G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Dir. Pubbl.* 1, 2012, p. 196 ss.; ID, *I doveri dei politici e degli altri decisori pubblici*, Napoli, Esi, 2019; ID, *Il pantoufage pubblico-privato*, in *Dir. Pubbl.* 1, 2019, p. 251 ss.; ID, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2014, p. 927 ss.; M. FILIPPI, *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei Deputati e del Parlamento Europeo*, in *Nomos*, 2019; E. CARLONI, M. MAZZONI, *Il cantiere delle lobby: processi di decisione, consenso, regole*, Roma, Carocci Editore, 2020.

referendari, forti dei loro successi, della pioggia di avvisi di garanzia e di richieste di autorizzazione a procedere nei confronti di parlamentari provenienti dalla magistratura, si concentra e si identifica essenzialmente, nella prima parte degli anni '90, nella adozione di importanti misure rivolte contro le "franchigie" godute dalla politica, considerate quali cause e conseguenze della degenerazione "partitocratica" del sistema democratico, e quindi del dilagare dei fenomeni corruttivi. Nel pacchetto delle azioni di moralizzazione figurano dunque misure assai eterogenee, ma accomunate dall'effetto di chiudere gli spazi che la politica era abituata ad occupare: tra quelle principali, il taglio delle franchigie vere e proprie, rappresentate dalle immunità parlamentari, operato dalla l. cost. n. 3/1993; la soppressione del finanziamento pubblico dei partiti disposto dal referendum abrogativo approvato nell'aprile 1993; la introduzione di limitazioni e controlli delle spese elettorali attraverso la l. n. 515/1993, parallelamente alla riforma il sistema elettorale delle Camere in senso maggioritario; la creazione di argini alla invadenza politica nella vita della amministrazione pubblica, con la ridefinizione in senso restrittivo dei compiti di indirizzo politico dei Ministri, nell'ambito della disciplina relativa alla dirigenza pubblica del d.lgs. n. 29/1993. Tale complesso di misure di moralizzazione della politica era stato peraltro preceduto, negli anni precedenti alla crisi di "mani pulite", quando già cominciavano a manifestarsi seri segnali di sfiducia nei confronti della politica, dalla riforma dei reati ministeriali (l. cost. n. 1/1989), mirante ad eliminare l'abuso della immunità concessa dall'art. 96 Cost., e dalla introduzione, nell'ambito della legislazione antimafia, di importanti norme concernenti il personale politico locale – le incandidabilità (l. n. 55/1990) e lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazione mafiosa (d.l. n. 164/1991).

Non tardano, tuttavia, a manifestarsi nelle forze politiche, esaurita la parabola del Governo Ciampi, ed iniziata la sperimentazione di un assetto politico di tipo maggioritario, resistenze e spinte di segno opposto, volte a recuperare gli spazi perduti. Tali resistenze avranno in qualche caso successo: ci riferiamo, in particolare, alla rinascita, per volontà *bipartisan*, del finanziamento pubblico dei partiti, abrogato dal referendum nel 1993, sotto le celate spoglie del rimborso elettorale; alla elusione degli obblighi di trasparenza e tracciabilità delle gestioni finanziarie dei partiti, consenti-

ta dalle lacune normative e dalla carenza dei controlli; alla restaurazione della ingerenza della politica nella vita della amministrazione, bandita dal d.lgs. n. 29/1993, attraverso la introduzione *bipartisan* del c.d. *spoils-system* all'italiana degli incarichi dirigenziali e di vertice, in aggiramento del principio di distinzione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione. In altri casi, tali tentativi falliscono: i c.d. lodi Schifani ed Alfano, promossi dal II e dal IV Governo Berlusconi – l. n. 140/2003; l. n. 124/2008 – allo scopo di ricreare in modo surrettizio, con legge ordinaria, a favore del Presidente del consiglio e dei Presidenti delle camere, quell'ombrello immunitario che la legge costituzionale n. 3/1993 aveva chiuso definitivamente, cadono sotto la scure della Corte costituzionale. Alla riduzione delle franchigie della politica, nei modi appena sintetizzati, non si accompagna invece, nella agenda anticorruzione degli anni di “mani pulite”, una azione di carattere preventivo, più direttamente finalizzata a proteggere la sfera della politica da quella degli affari attraverso un ventaglio di strumenti (ineleggibilità, inconfiribilità, incompatibilità, obblighi di astensione, doveri di trasparenza, codici di comportamento, limitazioni del *pantouflage* da cariche politiche verso incarichi nel mondo dell'economia e della finanza, regolamentazione della attività di *lobbying*). L'agenda della politica anticorruzione si mostra per più ragioni poco interessata ad assumere questa prospettiva, volta a ridefinire ed attualizzare i requisiti richiesti dalle leggi per accedere alle cariche, secondo l'art. 51 Cost., ed indisponibile a porre in capo ai politici doveri che, dando corpo alla disciplina e all'onore richiesti dall'art. 54 Cost., vadano oltre il generale obbligo di osservare la Costituzione e le leggi gravante sulla generalità dei cittadini. I temi del conflitto di interessi, della trasparenza e del *lobbying* stentano ad emergere in un contesto politico ed economico, quale quello italiano, storicamente permeato di realismo cinico e condizionato da una pervasiva tradizione corporativa, interventista, distante se non avversa alla cultura della concorrenze e del mercato, per il quale la contiguità tra politica ed interessi economici, il patrocinio degli interessi economici da parte della politica, e, reciprocamente, il sostegno offerto dagli affari alle parti politiche, sono considerati positivi, necessari e comunque insopprimibili ed assumono una valenza negativa solo allorché si superino i limiti dell'illecito penale che però, di fatto, sono spesso incerti e difficilmente sanzionabili. Negli anni di “mani

pulite” ciò che maggiormente colpisce l’opinione pubblica non è l’intreccio degli scambi indebiti tra politica e affari, ma l’esistenza di un sistema ramificato di taglieggiamento delle imprese da parte dei partiti. Dagli scandali non emerge tanto la necessità di rafforzare la protezione della politica dagli affari e dall’affarismo, quanto piuttosto quella di frenare la rapacità della politica – le tangenti – attraverso severe misure dissuasive e repressive non più ostacolate da franchigie, ambiguità, compiacenze. Nell’agenda anticorruzione, dunque, non troviamo riforme che riguardino le ineleggibilità e le incompatibilità “d’affari”, la gestione dei conflitti di interesse, l’attività di *lobbying*, le porte girevoli. Non può farsi rientrare nella agenda della politica anticorruzione, né può essere considerata come il segnale della volontà di dare alla politica anticorruzione una svolta in senso preventivo neanche la legge Frattini n. 215/2004. La legge sul conflitto di interessi dei titolari delle cariche di governo non fu infatti promossa dal II Governo Berlusconi per venire a capo di un tema che potesse dirsi avvertito nell’agenda delle riforme riguardanti l’istituzione Governo, ma per una ragione politica contingente, e cioè allo scopo di dissipare, sul piano puramente formale, la situazione unica e senza precedenti – e non solo in Italia – di un inedito e parossistico conflitto di interessi scaturente dal fatto che in uno stesso soggetto veniva ad unirsi la veste di capo del Governo e quella di magnate dei media privati, con una indebita quanto estesa concentrazione di potere politico e mediatico. La disciplina del conflitto di interessi, paradossalmente, viene dunque introdotta non allo scopo di rimuovere i conflitti di interesse nell’esercizio delle funzioni di governo, ai quali nessuno o quasi aveva mai fatto troppo caso in precedenza, ma per celare la peculiare presente commistione tra politica ed affari sotto un trasparente velo di ipocrisia. La politica di moralizzazione degli anni di “mani pulite”, nel suo versante concernente la pubblica amministrazione, ha il suo fulcro nella riforma della legislazione dei lavori pubblici, che per la sua pessima qualità, viene non a torto considerata causa primaria di ritardi, inefficienze, opacità, corruzione, spreco di denaro, deviazioni rispetto alle regole della concorrenza. La legge quadro in materia di lavori pubblici n. 109/1994 (c.d. legge Merloni), scaturita da un ampio lavoro preparatorio, tenta di assolvere a questo immane proposito, riscrivendo in coerenza con le direttive comunitarie la normativa sui sistemi di aggiudicazione e sulle

procedure di gara ed affidando ad un organismo nazionale semi-indipendente, sottratto al diretto condizionamento politico, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, il compito di vigilare, accertare, sanzionare, orientare, osservare l'attività contrattuale dispiegata, in applicazione del nuovo regime, da una miriade eterogenea di stazioni appaltanti disperse tra tutti i differenti livelli di governo.

Il problema del contrasto della corruzione non emerge, invece, in modo diretto nelle importanti riforme delle pubbliche amministrazioni avviate a partire dal 1990 con l'approvazione della legge sul procedimento amministrativo, e proseguite con fasi alterne negli anni successivi, nell'intento di modernizzarle, in coerenza con i principi costituzionali, liberandole del loro tradizionale assetto di stampo autoritario e gerarchico ed emancipandole da una impropria e consolidata soggezione alla politica. Le riforme, ridefinendo ruolo, funzioni ed organizzazione della p.a., operano anche una profonda revisione della materia dei doveri e delle responsabilità proprie delle diverse tipologie di soggetti, senza però allestire, in questo contesto, nuovi specifici presidi dell'imparzialità volti a contrastare i rischi di corruzione.

3. La svolta della politica anticorruzione degli anni Dieci

Le politiche anticorruzione concernenti la corruzione politica e quella amministrativa, appena ricordate – né le riforme strutturali, né gli interventi puntuali – sono state in grado di produrre un assetto capace di chiudere la lacerazione aperta dagli scandali dei primi anni '90 e di normalizzare il corso della vita politica ed amministrativa. Date le caratteristiche del sistema politico bipolare prodottosi a partire dalle elezioni politiche del 1994, la politica anticorruzione finisce al centro di uno scontro politico violento ed inconcludente nel quale è impossibile dare corso ad un programma riformatore quale quello lucidamente delineato dalla commissione di saggi, presieduta da Sabino Cassese, nominata nel 1996 dal Presidente della Camera dei deputati, Violante. Il centro-sinistra si attesta nella difesa delle misure di moralizzazione varate nella prima metà degli anni '90 e nel sostegno dell'azione della magistratura, mentre il centro-destra fa quadrato nella difesa del suo *leader* per arrestare attraverso una serie di fortunate iniziative legislative quella che ritiene essere una strategia "giustizialista" ordita dalla sinistra, dalla "magistratura

politicizzata” e da importanti settori dei media, allo scopo di scalzarlo per via giudiziaria. Ogni tentativo di andare oltre la vacua legge Frattini viene letto come il tentativo postumo di bloccare una “scesa in campo” di Berlusconi, ormai avvenuta e consacrata dal voto degli elettori. Si determina, pertanto, una situazione di sostanziale stallo, nella quale nessuno schieramento riesce a prevalere, mentre si registrano singolari convergenze restauratrici, già ricordate, in materia di finanziamento pubblico dei partiti e di interferenza della politica sulla amministrazione. Questa situazione tende a mutare agli inizi degli anni Dieci del nuovo secolo, per effetto di sollecitazioni nuove, di origine tanto interna (i “costi della politica”), quanto esterna (gli obblighi internazionali, la crisi finanziaria, i “mercati”).

In primo luogo riemerge nell’opinione pubblica una forte insofferenza nei confronti della c.d. “casta”, che si traduce nella rivendicazione di una nuova ondata di interventi “anti-casta”: pene più severe e strumenti cautelari e di indagine più ampi per i reati di natura corruttiva; riduzione dei “costi della politica” attraverso il taglio o la soppressione degli enormi finanziamenti pubblici a titolo di concorso alle spese elettorali che i partiti si erano auto-concessi; riduzione della consistenza numerica degli organi rappresentativi e di governo degli enti locali e delle regioni; riduzione o fissazione di un tetto ai compensi attribuiti alle cariche politiche e alle cariche amministrative; espulsione decennale dalla possibilità di ricoprire cariche politiche dei titolari di organi di vertice delle regioni, delle provincie e dei comuni che causino il dissesto finanziario grave degli enti da loro governati.

In secondo luogo, si consolida la necessità di integrare l’assetto delle pubbliche amministrazioni scaturito dalle riforme approvate nei precedenti venti anni con una articolata serie di misure: l’affidamento ad un organismo indipendente del compito di vigilare sui fenomeni corruttivi nell’ambito delle amministrazioni pubbliche, di pianificare promuovere e coordinare le azioni di contrasto e di prevenzione; la introduzione di obblighi di trasparenza degli atti e della organizzazione della p.a. come garanzia di moralità. In sostanza si prende atto della necessità di integrare gli strumenti interni di garanzia della legalità già presenti nell’ordinamento amministrativo con un nuovo apparato depoliticizzato specializzato nella individuazione dei rischi corruttivi e delle misure necessarie per farvi fronte.

In esito a queste sollecitazioni, l'agenda anticorruzione, a differenza che in passato, si presenta come un ambito di possibile convergenza tra i due poli, anche perché ne viene tenuta fuori la materia più ostica della prevenzione della corruzione e dei conflitti di interesse nell'ambito della attività politica. Questo nuovo corso delle politiche anticorruzione ha il suo avvio nel corso del Governo Berlusconi IV, che nel 2010 presenta al Senato il ddl. n. 2156 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), la cui novità è data dall'intento di dare corso, nella linea indicata dagli obblighi internazionali concernenti la lotta alla corruzione, ad una politica di programmazione nella prevenzione e nel contrasto della corruzione amministrativa, affidata alle cure di una apposita autorità. Il nocciolo duro del ddl. è dato dalla creazione di un sistema indipendente di programmazione e vigilanza sulla corruzione nelle amministrazioni pubbliche; dalla introduzione di obblighi di trasparenza più stringenti; dall'inasprimento dei reati contro la p.a.; dalla estensione del regime della incandidabilità alla elezione dei parlamentari; dal rafforzamento dei controlli interni delle amministrazioni locali. Lo stesso Governo nel 2011 introduce per la prima volta, in un decreto-legge contenente provvedimenti economici urgenti di riduzione della spesa pubblica (d.l. n. 138), una serie di misure di "taglio" delle spese degli apparati istituzionali, che vanno dalla riduzione delle indennità parlamentari e degli emolumenti alla decurtazione della composizione numerica degli organi politici locali. Il d.lgs. n. 149/2011, emanato in attuazione della delega sul federalismo fiscale, prevede che al verificarsi di situazioni di dissesto finanziario grave il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della provincia ed il Sindaco debbano essere rimossi dalla carica e per ben dieci anni e non possano essere eletti o nominati alle cariche degli enti locali, dello Stato e della Unione europea.

Il successivo Governo Monti inserisce la politica anticorruzione tra i capisaldi del proprio programma, facendosi interprete di sollecitazioni che vengono dalla necessità di fronteggiare la situazione di grave crisi della finanza pubblica, attraverso misure imperativamente indicate dalla Unione europea. Tale programma si articola in una serie di provvedimenti distinti ed in un atto di portata generale, la legge anticorruzione. Il decreto-legge "salva Italia" del dicembre 2011 (n. 201) e poi il decreto-

legge n. 95 del 2012, recependo una sollecitazione pervenuta al Governo italiano attraverso una famosa lettera inviatagli nell'agosto 2011 dalla BCE, avviano un confuso programma di smantellamento delle Province, considerate ridondanze politico-rappresentative e fonti di inefficienza e di sprechi. Il d.l. n. 174/2012 prosegue le azioni di taglio degli organi politici indirizzandola, questa volta, ai Consigli ed alle Giunte regionali. La legge n. 96/2012, scaturita dalla unificazione di molte proposte di iniziativa parlamentare, dimezza il finanziamento pubblico dei partiti, abnormemente lievitato negli anni precedenti, annunciando l'avvio di una riforma organica della materia. Nel mese di ottobre 2012, il Governo Monti porta a conclusione, con un proprio maxi-emendamento, l'*iter* del ddl. n. 2156 sulla lotta alla corruzione. In questa sede è superfluo riassumere i contenuti di tale legge. Basterà ricordare che nella legge n. 190 si ritrova buona parte il "nocciolo duro" del ddl. Alfano, con aggiunte e tagli: dunque, l'inasprimento delle sanzioni penali; l'estensione dell'incandidabilità ai parlamentari; la creazione di un sistema di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. Relativamente a quest'ultimo, fondamentale ambito, la legge n. 190 opera un deciso rafforzamento dei contenuti presenti nell'originario ddl.: la pianificazione non riguarda le sole amministrazioni statali, ma coinvolge l'intero sistema delle amministrazioni pubbliche; i piani di contrasto della corruzione si configurano come il prodotto di una auto-analisi condotta *bottom-up* da parte di ciascuna amministrazione e raccordata alla mappatura dei processi, e non come l'esito di una pianificazione a cascata; i doveri di trasparenza non riguardano solo ambiti specifici di attività, ma assumono una portata generale; vengono introdotte nello *status* dei dipendenti pubblici una serie di prescrizioni e vincoli diretti a tutelarne, in una prospettiva pubblicistica, l'imparzialità ed a contrastare, fare emergere, gestire i conflitti di interesse, reali come potenziali. In tale riscrittura dei doveri figurano i codici di comportamento; gli obblighi di trasparenza soggettiva concernenti gli interessi economici e le attività lavorative precedenti e parallele al rapporto di lavoro pubblico; la segnalazione dei conflitti di interesse ed il dovere di astensione; le verifiche circa la compatibilità tra l'ufficio ricoperto e gli incarichi pubblici ulteriori eventualmente conferiti; l'inconferibilità delle cariche in presenza di condanne anche non definitive; la limitazione del *pantouflage* dalla politica e dagli

affari e le professioni verso le cariche amministrative; la limitazione del *pantouflage*, nella direzione inversa, dal pubblico impiego o dalle cariche amministrative verso attività economiche.

Nella agenda anticorruzione troviamo dunque, per un verso, la prosecuzione dell'approccio repressivo ed "anti-casta" e, per l'altro, la sperimentazione di un nuovo approccio di tipo preventivo che viene, tuttavia, scientemente riservato solo all'ambito della amministrazione, senza essere esteso, con gli adattamenti del caso, a quello della politica. Mentre dunque si chiede alle amministrazioni pubbliche, anche le più modeste, di organizzarsi avendo presenti i rischi corruttivi, ed ai dipendenti pubblici di soggiacere a doveri e limitazioni giustificate dalla necessità di assicurare integrità ed assenza di conflitti, una richiesta analoga di cautela non viene indirizzata né agli apparati politici degli organi rappresentativi e degli esecutivi, né al personale politico, chiamati a svolgere funzioni pubbliche non meno delicate e meritevoli di protezione e comunque connesse a quelle della p.a. Nei decreti nn. 33 e 39/2013, emanati nell'esercizio delle deleghe conferite dalla legge n. 190, si trova solo qualche frammento di doveri o limitazioni riguardanti i politici: gli obblighi di pubblicazione di una serie di informazioni relative ai titolari di incarichi politici eletti e non eletti (art. 13 d.lgs. n. 33/2013); la limitazione temporanea (*c.d. cooling off*) dei passaggi dalle cariche politiche locali alle cariche amministrative locali (art. 7 d.lgs. n. 39/2013), il divieto di cumulare le cariche politiche alle cariche amministrative (art. 11-14 d.lgs. n. 39/2013). L'approccio preventivo alla corruzione "risparmia" ingiustificatamente il mondo della politica e per questa sua asimmetria finisce per ridurne la credibilità e l'efficacia.

4. *La politica anticorruzione dopo la legge n. 190*

L'asimmetria, lo strabismo della politica anticorruzione nella sua nuova dimensione preventiva non possono essere addebitati con troppa severità ai protagonisti della breve stagione politica che comunque riuscirono a conseguire l'obiettivo della approvazione della legge n. 190. D'altra parte, il Governo Berlusconi prima, ed il Governo Monti dopo, accantonato lo scoglio rappresentato dal tema dei conflitti di interesse, non erano stati certo condiscendenti nei confronti della politica (ma prima non si era detto che il Governo Berlusconi aveva fatto quadrato intorno

al suo *leader* per evitare l'introduzione di misure moralizzatrici della politica, considerate come una strategia "giustizialista" ordita dalla sinistra, dalla "magistratura politicizzata" e da importanti settori dei media, allo scopo di scalzarlo per via giudiziaria), dal momento che avevano dovuto adottare, *bon gré, mal gré*, nuove e dure misure "anti-casta" nella forma della decurtazione di posti, indennità, emolumenti, finanziamenti e della estensione della incandidabilità ai parlamentari. Se non vi fu spazio per l'estensione dell'approccio preventivo ai conflitti di interesse della politica, ciò fu dunque dovuto non solo alla miope, ma alla naturale resistenza del medesimo ceto politico, particolarmente accentuata sul versante del centro-destra, ma anche alla formazione di un confuso coagulo di visioni populistiche, giustizialiste, neo-liberistiche ed antipolitiche, diffuse nei rami bassi come in quelli alti dell'opinione pubblica, per le quali la moralizzazione della politica avrebbe dovuto consistere soprattutto nella riduzione del ruolo della mediazione politica, anche attraverso un drastico taglio dei suoi organici e dei suoi finanziamenti. L'assetto claudicante della politica anticorruzione, configuratosi nel corso del Governo Monti, viene sostanzialmente confermato, pur tra importanti variazioni nel suo equilibrio tra prevenzione e repressione, anche nel corso delle due successive Legislature, la XVII e la XVIII.

Nel corso della XVII Legislatura il sistema di prevenzione della corruzione amministrativa delineato dalla legge n. 190 viene notevolmente potenziato dai tre Governi guidati dal Partito Democratico che si susseguono: vengono conferite alla ANAC, nata dalla trasformazione della CIVIT, le funzioni di controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (d.l. n. 101/2013, conv. in l. n. 125/2013); si rafforza, attraverso il c.d. FOIA (d.lgs. n. 97/2016) l'ambito di applicazione del principio di trasparenza; si introducono nella legge sul lavoro pubblico tutele per i *whistleblower* (legge n. 179/2017), soprattutto si incorporano nella ANAC le importanti funzioni prima attribuite alla Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (d.l. n. 90/2014). La Legislatura successiva si muove però in una direzione diversa. Nella sua prima fase "giallo-verde", sotto la spinta impressa da 5Stelle, viene operato un potenziamento senza precedenti degli strumenti repressivi in materia di reati contro la pubblica amministrazione (l. n.3/2019 c.d. spazza-corrotti) -innalzamento delle pene; autorizzazione delle indagini

sotto copertura e dell'impiego di strumenti di intercettazione particolarmente invasivi; interdizione perpetua dai pubblici uffici per le condanne superiori a due anni; sconti di pena per i collaboratori di giustizia; limitazione della possibilità dei condannati di fruire di benefici e di misure alternative alla detenzione. La politica anticorruzione vira dunque drasticamente in senso repressivo, e ciò determina, oggettivamente, il ridimensionamento della importanza attribuita alle strategie di tipo preventivo. Tale ridimensionamento è, d'altra parte, indotto anche dalle sollecitazioni provenienti dalla componente leghista della coalizione di governo: con il d.l. n. 32/2019, conv. in l. n. 55/2019 (c.d. sblocca-cantieri) il processo riformatore in materia di appalti precedentemente affidato alla supervisione dell'ANAC subisce una prima, decisa, inversione di marcia. Nella sua ultima fase (Governo Draghi), la XVIII Legislatura rispecchia una nuova, crescente insofferenza, diffusa tra influenti settori della burocrazia, della politica locale e della impresa, nei confronti della politica anticorruzione, nel suo versante tanto repressivo quanto preventivo, considerata come un intralcio, una causa della paralisi amministrativa ed economica del Paese. Tale insofferenza non dispone, nel corso della Legislatura, di sostegni politici sufficienti per scalfire i nuovi rigori della legge "spazza-corrotti", difesi in modo intransigente dalla forza parlamentare del Movimento 5Stelle che li ha promossi, ma può tradursi in una presa di distanza, in un atteggiamento di freddezza nei confronti della precedente esperienza di prevenzione della corruzione nell'ambito della p.a. incentrata sul ruolo dell'ANAC, ed in particolare di quella riguardante la vigilanza sui contratti pubblici, motivato con l'esigenza di rispettare i tempi di realizzazione dei programmi del PNRR, eliminando tutto ciò che viene considerato un intralcio.

Anche sull'altro versante della moralizzazione della politica, la legislazione, nel corso delle due Legislature, si muove su un piano di relativa continuità: contenimento delle rappresentanze elettorali, taglio del finanziamento pubblico dei partiti; limitazioni e controlli sul finanziamento privato dei partiti; preclusione dell'accesso alle cariche da parte di soggetti precedentemente condannati. Il finanziamento pubblico dei partiti attraverso i rimborsi elettorali, dimezzato dal Governo Monti, viene dunque soppresso dal Governo Letta e poi da quello Renzi (d.l. n. 149/2013) per essere rimpiazzato con un modesto fondo distribuito tra i

partiti in ragione dalla destinazione del 2x1000 operata dai contribuenti e la detrazione fiscale delle donazioni private, mentre si allestisce un complesso sistema di controllo indipendente affidato alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti, le cui “scappatoie” rappresentate dalle fondazioni vengono sbarrate dalla legge “spazza-corrotti”; la riduzione degli organici politici, prima limitata a Regioni ed enti locali, viene entusiasticamente estesa al Parlamento dalla l. cost. n. 1/2020, i cui membri elettivi sono portati da 945 a 600; lo sbarramento dell’accesso alle cariche politiche da parte di soggetti condannati viene rafforzato in presenza di condanne per reati corruttivi, che, quando superano la soglia modesta dei due anni, comportano anche la comminazione della sanzione accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Nelle due legislature emerge pure, per sollecitazioni sia interne, sia internazionali (la pressione del GRECO), l’intento di affrontare il nodo della moralizzazione della politica non solo con misure penalistiche o “anticasta” ma anche con nuovi strumenti preventivi. Le Camere spendono, in effetti, un notevole impegno nello studio di un pacchetto di misure connesse concernenti la prevenzione dei conflitti di interesse, la definizione di codici di comportamento e, reciprocamente, sul lato delle imprese, la regolamentazione del *lobbying*, col proposito di eliminare o quantomeno di ridurre la opacità e le commistioni che caratterizzano tradizionalmente il rapporto tra politica ed affari nel nostro Paese, seguendo l’esempio dei sistemi più evoluti sul piano sia politico, sia economico. Questo sforzo non perviene però ad una sintesi politica capace di conciliare la bulimia regolatoria della sinistra con l’anoressia della destra, o arriva a produrre risultati tanto modesti da risultare insignificanti. Le ragioni del fallimento sono evidenti: i programmi di riforma, anche quando ingolfano il Parlamento, non vengono mai considerati veramente prioritari nell’agenda dei partiti e dei governi e possono contare solo sul sostegno di settori esigui dell’opinione pubblica più avvertita.

La principale iniziativa politica è rappresentata dai progetti sulla prevenzione dei conflitti di interesse. Nel corso della XVII Legislatura la Camera dei deputati (AC 275) arriva ad approvare a maggioranza, col voto favorevole del PD e dei partiti di centro, e quello contrario di Forza Italia, 5Stelle e della sinistra, il 23 febbraio 2016, in prima lettura un

testo unificato (“Bressa”) concernente i conflitti di interesse relativi a Governo, Parlamento, Esecutivi e Consigli regionali. *L’iter* si insabbia in Senato, in un contesto nel quale le priorità politiche della Legislatura sono evidentemente altre, a partire dalla riforma elettorale. Nella successiva Legislatura la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati tenta di riprendere le fila della riforma, adottando il 6 ottobre 2020, dopo un lungo lavoro istruttorio, nel contesto politico “rosso-verde” del Governo Conte II, un testo base, più ampio e radicale del precedente progetto “Bressa”, col voto favorevole di 5Stelle PD e Sinistra Italiana ma aspramente avversato dal fronte del centro-destra. La riforma si blocca, questa volta, nella stessa Commissione affari costituzionali, in assenza di condizioni politiche che permettano di procedere oltre nell’esame degli emendamenti.

Il secondo fronte riformatore riguarda l’introduzione di codici di comportamento indirizzati a deputati e senatori. Il 12 aprile 2016 la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati approva un codice molto debole per valore giuridico, contenuti precettivi, controlli, sanzioni e per questo molto criticato dal GRECO. A tale approvazione non segue però un significativo impegno nella concreta attuazione delle generiche previsioni contenute nel codice. Solo a distanza di quattro anni, nella XVIII Legislatura, il 26 aprile 2022, il Consiglio di presidenza del Senato adotta un codice di comportamento dei senatori. L’occasione offerta dalla approvazione del codice non viene colta, come ci si sarebbe atteso, per migliorare l’esperienza della Camera, seguendo i desiderata espressi nei rapporti del GRECO: il Codice (peraltro introvabile nel sito del Senato) è infatti ancora più carente di quello dei Deputati.

Il terzo ambito è quello della disciplina delle *lobby*. Nel corso della XVIII Legislatura viene conseguito l’importante obiettivo della approvazione quasi unanime, il 12 gennaio 2022, di un testo unificato da parte della Camera dei deputati. Anche in questo caso, nonostante che il testo sia considerato da molti debole, la legislatura termina tuttavia prima che l’esame in seconda lettura possa concludersi. Il fallimento, diversamente da quanto avvenuto per le proposte di legge in materia di conflitto di interessi, non sembrerebbe però dovuto ad un insabbiamento politico, ma all’ingorgo parlamentare determinatosi per effetto dell’anticipato scioglimento della Legislatura.

Una fedele rappresentazione della lentezza e della inanità dei tentativi di affrontare in termini adeguati il problema dei conflitti di interesse nell'ambito politico è offerta sia dal Rapporto di valutazione del 17-21 ottobre 2016, nel quale il GRECO, dopo aver esaminato la situazione italiana relativa alla prevenzione della corruzione dei parlamentari, indirizza alle autorità italiane sei raccomandazioni riguardanti (I) i codici di comportamento, (II) le inleggibilità ed incompatibilità d'affari, (III) le cautele in materia di sovvenzioni, doni ed ospitalità, (IV) le porte girevoli, (V) i rapporti con le *lobby*, (VI) la formazione specialistica in materia di protezione della integrità, sia dai successivi tre rapporti di conformità (2018, 2021 e 2022) nei quali il GRECO valuta i progressi realizzati nel recepimento delle raccomandazioni. Secondo il più recente di tali rapporti di conformità, nessuna delle sei raccomandazioni fatte dal GRECO è stata "attuata" in modo "soddisfacente" e neanche "trattata" in modo soddisfacente; due raccomandazioni (II e VI) non sono state per nulla attuate, mentre quattro raccomandazioni (I, III, IV, V) sono state attuate in modo solo parziale. La bocciatura è dunque sonora e le conclusioni del GRECO non sono confortanti: «Il GRECO si rammarica della persistente assenza di risultati concreti in relazione alla messa in atto di codici di comportamento pertinenti nelle due camere del Parlamento e all'approvazione del quadro normativo per le relazioni dei parlamentari con i rappresentanti di interessi e di altre parti che cercano di influenzare il processo decisionale pubblico (...) non sono stati compiuti progressi significativi per quanto riguarda le norme su doni, ospitalità e altri benefici (...) continuano le discussioni in merito al progetto di legge sulle restrizioni delle attività successive al termine del mandato dei parlamentari, ma il suo contenuto sembra essere limitato al coinvolgimento nell'attività dei rappresentanti di interessi dopo il mandato parlamentare (...) nel complesso, il GRECO esorta le autorità ad intraprendere una azione più decisa per velocizzare il ritmo lento di attuazione delle restanti raccomandazioni riguardanti i parlamentari».

5. *Un futuro nebuloso*

L'*excursus* che precede conferma che la legge n. 190 ha rappresentato l'apice del tentativo di orientare la politica anticorruzione in una prospettiva di prevenzione in linea con le tendenze diffuse tra i Paesi più avanzati

e coerente con i doveri e le responsabilità che la Carta costituzionale ha riservato ai cittadini cui è affidata, a vario titolo, la cura delle funzioni pubbliche. Tale tentativo è rimasto a metà, perché non è stato possibile abbattere il muro di gomma che, come ben descrivono i rapporti del GRECO, ha impedito di estendere la logica della prevenzione e dei doveri applicata nella sfera della p.a. anche agli attori più importanti, quelli politici. Le criticità della politica anticorruzione vanno però anche oltre questo grave squilibrio. Tale politica, vista nel lungo periodo, appare solo parzialmente lambita dalla prospettiva riformatrice della prevenzione, introdotta dalla legge n. 190, e invece assai condizionata da fattori ed aspirazioni di segno populistico che hanno ostacolato la maturazione e la diffusione di un approccio modernamente e democraticamente pragmatico. L'azione diretta a contrastare la corruzione si è cioè mescolata, da un lato, con impulsi anti-politici e vendicativi – la guerra mossa contro i privilegi della casta, il taglio dei costi della politica – e, dall'altro, con visioni giustizialistiche – i giri di vite, la guerra contro la corruzione –, ed è superfluo qui ricordare che queste “guerre” non hanno prodotto vittorie, ma guasti politici ed istituzionali. D'altra parte, il rifiuto ostinato della politica di aprirsi a regole nuove di trasparenza ed integrità finisce per togliere forza al riformismo della prevenzione, per darla, invece, all'anti-politica ed al giustizialismo. Sembrerebbe dunque, alla luce di quanto è avvenuto nel corso dell'ultima legislatura, e dei segnali che vengono da quella appena iniziata, che la politica anticorruzione non si avvii verso un maggiore equilibrio tra prevenzione e repressione, abbracciando sia la amministrazione, sia la politica, ma verso una *impasse*: la prospettiva “anti-politica” e “giustizialista”, che in passato hanno tenuto il campo, stanno perdendo consensi; contemporaneamente, anche la prospettiva riformatrice della prevenzione sembra ricadere in un cono d'ombra. Non è dunque difficile immaginare quale potrà essere il contenuto dei futuri rapporti di conformità del GRECO.