

Tavolo:	4
Titolo:	Mafie, corruzione e pubbliche amministrazioni
Coordinatore	RAFFAELE CANTONE

ABSTRACT

La corruzione ha assunto una veste nuova nel suo rapportarsi alla Pubblica amministrazione ed è divenuta lo strumento principale impiegato dalle mafie nelle aree di più recente insediamento. Per contrastare tale fenomeno il tavolo suggerisce una serie di modifiche, intervenendo sulla legislazione penale ma non solo.

Accanto a una riforma dell'attuale formulazione del reato di abuso d'ufficio (i cui esiti giudiziari appaiono minimali rispetto al numero di processi instaurati), appare opportuno intervenire in particolare sulle disposizioni processuali, prevedendo corsie preferenziali nei dibattimenti. Benché non condivisibile appaia la traslazione tout court della normativa antimafia (già applicabile laddove si presentano profili propri del crimine organizzato), è ipotizzabile tuttavia estendere la possibilità di avvalersi delle intercettazioni. Per spezzare il legame corrotto-corruttore, sempre assai difficile da individuare, potrebbe altresì essere valutato il ricorso ad agenti sotto copertura (ma non agli agenti provocatori che simulano il reato). Utile pare anche rafforzare le sanzioni interdittive, ammettendone l'applicazione pure in presenza di sospensione condizionale della pena.

Non potendosi ridurre il fenomeno corruttivo al mero comparto statale, è poi da tenere in considerazione la possibilità di predisporre un codice etico e un sistema di lineeguida in grado di fare da sintesi tra modelli privatistici (ex dlgs. 231/2001) e pubblicistici, introducendo meccanismi di premialità sulla scorta del rating di legalità.

Pur esulando strictu sensu dal rapporto corruzione-criminalità organizzata, sicuro giovamento verrebbe anche dalla modifica della normativa che regola lo scioglimento dei consigli comunali, prevedendo, fra l'altro, tempistiche differenziate per la commissione d'accesso in base alle dimensioni degli enti locali e provvedimenti intermedi di sostegno e monitoraggio. Allo stesso modo, inderogabile è ormai un intervento sulla politica che preveda il rafforzamento dei controlli finanziari, una doverosa regolazione giuridica delle fondazioni e l'obbligatorietà di criteri trasparenti di selezione. Senza dimenticare, a fini preventivi, il ruolo dell'educazione e della formazione, tanto nelle scuole quanto nella Pubblica amministrazione.

PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI

- 1. Enti locali e criminalità organizzata**
- 2. Corruzione amministrativa e criminalità organizzata**

- 3. Public Utilities, corruzione e criminalità organizzata**
- 4. Ciclo del contratto pubblico e criminalità organizzata**

DESCRIZIONE OBIETTIVI

- 1. Analisi del fenomeno**
- 2. Criticità nella legislazione e possibili correttivi**
- 3. Regolazione dell'attività politica (partiti e fondazioni)**

RELAZIONE

Negli ultimi anni l'intermediazione corruttiva ha cambiato pelle. Recenti e ripetuti scandali saliti agli onori della ribalta nazionale hanno mostrato come a finire oggetto dell'azione penale sono sempre più spesso contratti e commesse pubbliche gestiti da vere e proprie reti criminali, talvolta espressione diretta delle organizzazioni mafiose e aventi al loro interno perfino rappresentanti dell'amministrazione appaltante. Parallelamente all'espansione e alla penetrazione delle mafie al di fuori dei confini geografici tradizionali, si è assistito a una evoluzione nelle modalità operative: non più quelle "classiche" dell'intimidazione bensì, come rilevato anche dalla Direzione nazionale antimafia, un nuovo metodo di tipo corruttivo-collusivo, più consono al mutato contesto socio-economico, in cui i poteri dell'autorità pubblica vengono piegati per asservire gli interessi del sodalizio. "Circostanze storiche, evoluzione della società, mutamenti criminali hanno fatto sì che sul ceppo delle mafie storiche e tradizionali o su quello delle nuove mafie, si sia sviluppato questo diverso metodo, per raggiungere, però, sempre le medesime finalità di potere e dominio previste dall'art 416-bis cp - si legge nella relazione annuale del 2016 -. E proprio questa è l'evoluzione delle mafie, la dimostrazione cioè della loro capacità di sviluppare, nel solco delle loro finalità e dei loro scopi, del loro dna, nuove capacità e nuove caratteristiche". Insomma, "meno manovalanza e più colletti bianchi", come sottolinea icasticamente la Direzione nazionale.

MENO VIOLENZA, PIÙ COLLETTI BIANCHI

Divenuta la violenza un mezzo cui ricorrere sempre meno, anche per non attirare l'attenzione di inquirenti e forze dell'ordine, proprio la corruzione è assurta a strumento principe con cui coltivare gli affari illeciti, riservando a ipotesi assolutamente marginali l'uso della forza. Una trasformazione particolarmente evidente laddove l'espansione in contesti geografici diversi da quelli storici ha reso necessaria tale metamorfosi, non a caso affidata spesso a soggetti non organici ai sodalizi. Una nuova veste, dunque, parallela alla penetrazione al Nord e peculiare di tale operazione di "sfondamento" (sebbene per effetto dei colpi ricevuti dall'attività giudiziaria anche al Sud si faccia strada ormai la strada della collusione). Soprattutto, particolarmente pericolosa per i vantaggi in grado di offrire indistintamente a politici, manager pubblici o imprenditori in difficoltà, quali cointeressenze in attività economiche e imprenditoriali.

MAFIA E APPALTI

Sotto questo profilo, il settore più inquinato è ovviamente quello degli appalti, in virtù della movimentazione di denaro che è in grado di produrre (nell'Unione europea, l'acquisto pubblico di beni è stimato attorno al 16% del Pil). Del resto, il campo dei lavori pubblici è quello che ha concesso alla criminalità organizzata di fare il salto di qualità, proprio grazie alle ingenti risorse a disposizione.

A ben guardare, però, l'interesse della criminalità organizzata per gli appalti non è affatto una novità assoluta. Quanto sia stato redditizio il ciclo del cemento per Cosa nostra siciliana o il movimento terra per le aziende legate alla camorra e alla 'ndrangheta è notorio. Inoltre anche in passato le mafie irretivano funzionari pubblici infedeli e politici tramite la corruzione. Solo a titolo di esempio per dimostrare la storica attenzione delle mafie, contrariamente a quanto sostenuto di recente da molti improvvisati opinionisti, pare il caso di ricordare la figura di Angelo Siino, che prima di diventare collaboratore di giustizia era noto come "ministro dei Lavori pubblici di Cosa nostra".

Sono nuove le forme, dunque, non gli obiettivi. Negli ultimi anni si assiste a una "terziarizzazione" che dimostra la capacità delle associazioni mafiose di essere al passo coi tempi ed espandersi al di fuori dei confini tradizionali di attività. Così come terreno di azione non sono più le regioni storiche, allo stesso modo anche i settori di "intervento" si sono estesi. Si pensi all'attività di servizi, prevalentemente in campo sanitario e dell'assistenza pubblica, o alla gestione dei rifiuti, in alcune regioni del Mezzogiorno affidata perfino a imprese colpite da interdittiva antimafia. Nondimeno, gli appalti restano il core business del crimine organizzato, un settore nel quale le mafie hanno mostrato la "pregevole" capacità di piegare ai loro interessi anche le regole pensate per favorire la concorrenza e la sana competizione fra imprese. Istituti come il

subappalto, l'avvalimento, le associazioni temporanee o i consorzi - nati per incentivare la collaborazione fra operatori economici, stimolare la specializzazione, agevolare le pmi ed evitare l'affermarsi di posizioni dominanti - si sono spesso mostrati un utile strumento per favorire l'infiltrazione mafiosa. Fra le varie condotte anomale che possono celare l'esistenza di un cartello illecito fra imprese, pare il caso di segnalare il boicottaggio della gara (così da prolungare il contratto in essere) o le offerte di comodo, che nascondono l'innalzamento artificioso dei prezzi di aggiudicazione. Nell'ultima relazione al Parlamento dell'Autorità nazionale anticorruzione, solo a titolo di esempio, si fa riferimento a oltre tremila segnalazioni pervenute in tema di irregolarità negli appalti o nell'esecuzione delle grandi opere.

LA CORRUZIONE STRUTTURALE

Lungi dall'essere episodica, dunque, la corruzione si è fatta "sistema", come mostra il numero crescente di inchieste giudiziarie, ove la contestazione di cui agli artt.416 e 416-bis è sempre più frequente: lo stabile comitato d'affari fra imprese e funzionari pubblici infedeli ha sostituito la dazione occasionale. Parimenti, crescono i casi di dipendenti della Pa a libro paga, retribuiti a prescindere dal compimento di atti specifici, a dimostrazione delle cointeressenze di questi nuovi sodalizi, in cui è divenuta indistinguibile la figura del corrotto da quella del corruttore nel senso classico del termine. Che sia la predisposizione di una gara truccata o l'emendamento da approvare, sono ormai sempre più ricorrenti le figure del funzionario e del

politico stipendiati a prescindere per “curare” gli interessi dell’associazione criminale nel loro rispettivo ambito di intervento. La burocrazia e la politica - un tempo egemoni negli intrecci corruttivi - sono di fatto diventate subalterne ai poteri economici, non di rado affiancati da forze della criminalità comune e organizzata. Gli amministratori, dal canto loro, dipendono economicamente dagli imprenditori e, non di rado, delegano a loro la redazione di bandi e atti di gara utili per conseguire la vittoria, oltre alla redazione di atti di controllo e contabili. Dal facilitatore, si è passati al “prototipatore”. L’intermediazione corruttiva, in definitiva, non si limita più al singolo episodio ma è divenuta “strutturale”, non più un mezzo ma il fine ultimo dell’impiego di risorse pubbliche. Per grave che sia la situazione, come si dirà meglio nelle proposte, non appare tuttavia condivisibile l’idea di estendere al fenomeno corruttivo la legislazione speciale emanata nella lotta alle mafie (ipotesi suffragata da un lusinghiero 81 per cento di consensi, secondo un recente sondaggio Swg). La normativa antimafia può infatti già essere applicata laddove si presentano profili propri del crimine organizzato. Meglio, semmai, intervenire sulle disposizioni processuali, puntando a quegli aspetti peculiari del fenomeno che rendono l’azione di contrasto particolarmente difficile.

PROPOSTA 1 - RIFORMA DELL’ABUSO D’UFFICIO

Sotto il profilo della possibilità di interventi correttivi dal punto di vista della legislazione penale, va rilevato come il reato di abuso di ufficio - nella sua formulazione attuale - abbia portato a risultati assai marginali. Secondo la relazione al Parlamento riferito all’anno 2010 del Saet (Servizio Anticorruzione e Trasparenza), nel quinquennio 2004-2009 le denunce per il reato di cui all’art. 323 c.p. corrispondono al 29% del totale complessivo dei reati contro la Pubblica Amministrazione, ma le condanne rappresentano soltanto il 22% dei procedimenti penali instaurati. Pur non essendo disponibili dati relativi ad annualità più recenti, nulla induce tuttavia a ritenere che si sia assistito a inversioni di tendenza significative.

Osserva a tal proposito, in maniera del tutto condivisibile, il professore Andrea Castaldo: “A fronte di un peso specifico rilevante nella fase dell’input, l’esito consegna un quadro sconsolante quanto a rispondenza della penale responsabilità con il sospetto articolato a monte. Il gap denunce-condanne è attribuibile a un insieme di fattori, riassumibili nella tendenza alla litigiosità e al ‘clima di caccia alle streghe’ nei confronti dell’amministratore pubblico, all’iperattivismo di certe Procure della Repubblica (complice passivo il principio di obbligatorietà dell’azione penale), nella difficoltà di accertamento probatorio in sede dibattimentale (specie con riferimento al dolo intenzionale). Lo stato dell’arte attuale consegna del resto una palude burocratica, nella quale il dipendente pubblico - specie il dirigente - mostra un’indiscriminata riluttanza a far uso del proprio spazio decisionale, nel (purtroppo fondato) timore di incappare in una qualsiasi microviolazione e di lì nell’apertura di un procedimento penale, con l’ulteriore spada di Damocle della sospensione dal servizio in caso di condanna, ancorché non definitiva. Cosicché, a somiglianza della c.d. medicina difensiva, la fuga dal ‘potere di firma’ si traduce in una fuga dalla responsabilità, con l’effetto di incidere negativamente sugli indici di performance dell’operato dell’amministrazione pubblica”.

Di qui il suggerimento di addivenire a una riforma del reato in parola, puntando sulla “ridefinizione del concetto di inosservanza del precetto normativo”: “Una formula restrittiva del

perimetro della tipicità, delimitando la categoria delle violazioni penalmente rilevanti, va fortemente incoraggiata”.

A parere del professore Vittorio Manes, che ritiene condivisibile la proposta di una migliore tipizzazione della condotta, “analoghe considerazioni dovrebbero condurre a meglio tipizzare il conflitto di interessi, proiettandolo verso una dimensione concreta, specie per perimetrare la rilevanza penale in contesti geograficamente circoscritti (ad esempio nei Comuni di piccole dimensioni); parallelamente, andrebbe valutato un ripensamento del reato sul versante soggettivo, dove il dolo intenzionale può risultare, talvolta, eccessivamente selettivo e neutralizzare le potenzialità operative del reato”.

Quanto alle fattispecie di reato in materia di corruzione (specie gli artt. 318 c.p., e 319 quater c.p.), osserva sempre Manes, “potrebbero essere oggetto di un analogo sforzo di ridefinizione aumentandone il coefficiente di tassatività/determinatezza, giacché spesso risultano tali da coprire, astrattamente, un notevole spettro applicativo, sino ad abbracciare casi caratterizzati da scarso disvalore (casi di mero abuso della qualità, o di abuso di potere solo potenziale), cui risponderebbe in modo più congeniale una sanzione extralegale (disciplinare, contabile, etc.). L’idea di fondo dovrebbe essere quella di punire meno, in modo più selettivo e mirato, ma in modo serio e, soprattutto, certo. Analoghe esigenze si avvertono, soprattutto, in relazione ai reati immediatamente prossimi ed ancillari come quelli di turbativa d’asta: qui si avverte soprattutto l’istanza di aggiornamento del lessico, dei concetti e delle categorie utilizzate dagli artt. 353 e 353 bis c.p., per omologarle alle recenti riforme in materie di appalti”.

PROPOSTA 2 - INTERVENTO SULLE DISPOSIZIONI PROCESSUALI

- **AMPLIARE L’AREA DELLE INTERCETTAZIONI**
- **RICORSO AD AGENTI SOTTO COPERTURA**
- **CORSIE PREFERENZIALI NEI PROCESSI**
- **INTERDIZIONE ANCHE CON SOSPENSIONE CONDIZIONALE DELLA PENA**

In virtù del pactum sceleris che stringono, è sempre molto difficile spezzare il legame fra corrotto e corruttore. Intervenire sulle disposizioni processuali, puntando a quegli aspetti peculiari del fenomeno che rendono l’azione di contrasto particolarmente difficile, può tuttavia rivelarsi utile. Dopo aver introdotto un’attenuante speciale per la collaborazione processuale anche nei delitti contro la Pubblica amministrazione, potrebbero essere previste apposite deroghe per facilitare la scoperta di notizie di reato, che rappresenta il problema principale del contrasto alla corruzione.

Dal momento che essa ha sempre più un tratto caratterizzato da meccanismi organizzativi più simili a quelli propri dell’associazione a delinquere, come avviene per le mafie si potrebbe pensare ad esempio di ampliare l’area delle intercettazioni, sia telefoniche che ambientali e valutare la possibilità di ricorrere ad agenti sotto copertura (ma non agenti provocatori, come pure è stato suggerito) per incunearsi più facilmente in realtà altrimenti impenetrabili. Ad avviso dello scrivente, tuttavia, non appare condivisibile l’idea di applicare automaticamente le disposizioni antimafia, stante la diversità dei fenomeni e soprattutto in considerazione del fatto

che esse possono già essere applicata laddove si presentano profili propri del crimine organizzato.

Il tema vero, però, è la lentezza della giustizia. I processi per corruzione hanno quasi sempre conseguenze anche amministrative nei confronti del dipendente pubblico che ha ricevuto dazioni. Potendo comminare sanzioni che possono arrivare fino al licenziamento, è evidente che vicende simili devono essere individuate il più celermente possibile. Per casi di particolari gravità, occorrerebbe dunque prevedere una corsia preferenziale che porti a sentenze rapide, per evitare che l'impiegato "infedele" possa continuare a prestare il suo servizio all'interno dell'amministrazione che ha danneggiato, magari perfino reiterando il reato. Su questo aspetto il dottor Gherardo Colombo - contrario all'idea delle "corsie preferenziali" e all'utilizzo di agenti sotto copertura - sottolinea l'importanza di tenere ben distinto l'aspetto del procedimento disciplinare da quello penale.

Altrettanto utile appare la possibilità di rafforzare le sanzioni interdittive, ammettendone l'applicazione anche in presenza di sospensione condizionale della pena.

PROPOSTA 3 - UNIFORMARE PUBBLICO E PRIVATO

- **LINEE-GUIDA INTEGRATE DI COMPLIANCE**
- **CODICI ETICI DI SINTESI**
- **INTRODURRE MECCANISMI DI PREMIALITÀ**
- **ADOZIONE DI INDICATORI DI ANOMALIA**

Non potendosi ridurre il fenomeno corruttivo al mero comparto pubblico ed essendo necessario dare vita a un'azione di contrasto che sia il più globale e uniforme possibile, di particolare interesse appaiono le considerazioni e i suggerimenti del componente Castaldo in tema di prevenzione. Com'è noto, sul fronte dell'anticorruzione il settore pubblico e privato attingono a fonti normative differenti fra loro. Per questo appare utile "predisporre un sistema di linee-guida integrato di compliance in grado di fungere da collante tra pubblico e privato, nonché la possibile creazione di un codice etico che sia in grado di sintetizzare modelli privatistici (sulla base dei modelli ex dlgs. 231/2001) e pubblicistici (ad esempio i piani anticorruzione) e che possa, al contempo, introdurre dei meccanismi di premialità per promuovere i virtuosismi all'interno dell'impresa sulla scorta del modello di rating di legalità": "Questi risultati potrebbero raggiungersi attraverso l'adozione di indicatori di anomalia al fine di mappare operazioni sospette di celare fenomeni corruttivi da parte degli appartenenti alla pubblica amministrazione; in questo senso, sarebbe utile valutare l'introduzione di uno strumento simile a quello previsto dal Decreto del Ministro dell'Interno 25 settembre 2015 relativo alle operazioni sospette di riciclaggio. Gli indicatori non rappresenterebbero, naturalmente, l'unico elemento indiziante l'operazione sospetta di corruzione, ma andrebbero valutati unitamente ad altri fattori, come, ad esempio, la coerenza dell'operazione con l'attività svolta e le caratteristiche specifiche della stessa". Fra le altre ipotesi proposte, particolarmente significativa appare anche la creazione di un "albo anticorruzione" e la valorizzazione della figura del whistleblower "non solo nel settore pubblico ma anche, e soprattutto, in quello privato", anche attraverso "l'introduzione di incentivi nei confronti di chiunque segnali operazioni sospette".

L'idea di introdurre meccanismi di premialità trova la contrarietà di Gherardo Colombo, convinto che misure siffatte educino "all'obbedienza ma non alla consapevolezza".

PROPOSTA 4 - SCIoglimento dei Consigli comunali

- **TEMPISTICA DIFFERENZIATA PER LA COMMISSIONE D'ACCESSO**
- **PUBBLICAZIONE DI TUTTA LA DOCUMENTAZIONE PRODOTTA**
- **STAZIONE UNICA APPALTANTE OBBLIGATORIA**
- **ISTITUZIONE DI UN PROVVEDIMENTO INTERMEDIO**

Benché non attinente direttamente al rapporto corruzione-criminalità organizzata, c'è una ulteriore riforma che potrebbe comunque avere effetti positivi ed essere funzionale all'azione contrasto: la modifica della normativa che regola lo scioglimento dei Consigli comunali. Risalente a oltre un quarto di secolo fa, essa è pensata per enti locali di piccole dimensioni. Tuttavia - si pensi al caso di Reggio Calabria o alla scoperta di "Mafia capitale" - il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata interessa ormai anche grossi centri urbani come le città metropolitane. Appare dunque inderogabile la necessità di un aggiornamento dell'istituto, anche alla luce della manifesta capacità dei sodalizi criminali di sfruttare abilmente le criticità della normativa in questione per ottenere i loro scopi illeciti senza subirne le conseguenze.

Il profilo che certamente risente in misura maggiore di tale "datata" disciplina riguarda l'uniformità temporale prevista per la conclusione dei lavori d'accesso, fissata in 90 giorni, che prescinde dalle dimensioni del comune interessato. È evidente che se, come si diceva, sono ormai conclamate le infiltrazioni anche nelle grandi realtà urbane, è necessario prevedere una **tempistica differenziata** in base alle dimensioni dell'ente locale. La durata dell'accesso andrebbe dunque ponderata in base alla popolazione residente ma potrebbe basarsi anche su altri criteri come l'ampiezza della "macchina" comunale (il numero di dipendenti), la ripartizione interna dell'ente (il numero di circoscrizioni o dei dipartimenti) o l'attività quale centrale di committenza (il numero di gare bandite in un determinato arco temporale). Sotto quest'ultimo aspetto, essendo il campo dei lavori pubblici quello maggiormente a rischio infiltrazione, potrebbe essere utile anche prevedere, per gli enti locali oggetto di scioglimento, l'obbligatorietà di avvalersi della **stazione unica appaltante** per l'intera gestione commissariale e un congruo periodo di tempo successivo (ad esempio, cinque anni). Sempre per quanto concerne l'accesso, inoltre, è lampante che a una durata maggiore dell'attività della commissione deve corrispondere un potenziamento in termini di competenze, dotazione finanziaria ed esclusività dell'impegno dei suoi componenti.

Uno dei primi obiettivi resta però la compressione dell'**eccessiva discrezionalità** attualmente concessa dalla legge, che rischia di portare a risoluzioni antitetiche per casi relativamente simili. Appare infatti eccessivamente generico il riferimento ai "concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata" necessari ad addivenire allo scioglimento dell'ente locale. Inoltre nei casi in cui non si ravvisino i suddetti presupposti non è

prevista alcuna forma di pubblicità della relazione prefettizia e della commissione d'accesso, con grave vulnus della trasparenza dell'iter decisionale. È pertanto auspicabile la pubblicazione di tutta la documentazione prodotta nel corso dell'accesso agli atti, meritevoli sempre e comunque di essere portata a conoscenza dell'opinione pubblica, onde scongiurare - come talvolta accaduto - che la decisione finale possa essere oggetto di accuse di convenienza politica o di strumentalizzazioni tout court.

Allo stesso tempo, appare sempre più evidente l'insufficienza delle alternative fornite attualmente dalla normativa, imperniata unicamente sulla dicotomia scioglimento/non scioglimento, anche in considerazione del fatto che nemmeno l'ipotesi dissolutiva è in grado di assicurare il ripristino della legalità nell'ente infiltrato. Al contrario, proprio l'esperienza degli ultimi anni e il sempre più sfumato e impalpabile rapporto tra mafie e politica, rende evidente la necessità di prevedere **un provvedimento intermedio** nei casi in cui non sia stato riscontrato un condizionamento mafioso diretto ma siano state comunque rilevate nella macchina amministrativa opacità e criticità meritevoli di un intervento diretto dello Stato. Una soluzione potrebbe essere in tal senso rappresentata dall'adozione di misure che - piuttosto che il commissariamento - prevedano forme più light come il sostegno e monitoraggio dell'ente locale. Si tratterebbe, in definitiva, di una sorta di "accompagnamento" dell'amministrazione verso il ripristino della legalità attraverso prescrizioni operative ma senza privare il Comune dell'organo di guida politica. Una forma di tutoraggio che, ai fini del risanamento, potrebbe prevedere anche procedure semplificate per l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti risultati collusi, prevedendo come extra ratio finanche la mobilità obbligatoria o il licenziamento.

PROPOSTA 5 - TRASPARENZA IN POLITICA

- **RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI FINANZIARI**
- **REGOLAZIONE GIURIDICA DELLE FONDAZIONI**
- **CRITERI TRASPARENTI DI SELEZIONE POLITICA**
- **OBBLIGATORietà DI CODICI ETICI**

Pur esulando dai temi di stretta competenza, pare opportuno soffermarsi anche su alcuni possibili interventi preventivi nel campo della politica. Ineludibile appare la necessità di apportare maggiore trasparenza per quanto concerne l'ambito del finanziamento, rafforzando al contempo il sistema dei controlli, assai carente come emerso all'esito di numerose inchieste giudiziarie. Come rilevato nel contributo inviato dalla dott.ssa Giuliana Merola, "la smagliatura all'impianto dei finanziamenti dei partiti - che non prevede il divieto, per imprese o cooperative di sorta, di rivolgere liberali elargizioni in favore degli appartenenti alle amministrazioni dalle quali ottengono l'affidamento di lavori, e che non prevede, di converso, l'obbligo di verifica della provenienza e della causalità della regalia da parte di chi di essa beneficia - non soltanto ha favorito la patologia dello scambio corruttivo ma, cosa più grave, ha reso fisiologica la non trasparenza, verso cittadini ed elettori, dell'attività di chi ricopre cariche politiche".

Fondamentale appare dunque rafforzare il sistema dei controlli su entrate e uscite, demandandoli a organismi ad hoc o alla Corte dei conti, purché in grado di funzionare per competenze e personale (contrariamente all'apposita commissione istituita dal Parlamento nel 2014, che più volte ha denunciato carenza di risorse umane per effettuare le verifiche), dotando eventualmente l'organismo in parola con uomini della Guardia di finanza.

Particolarmente critico resta poi in particolare il ruolo delle fondazioni, che numerosi procedimenti giudiziari hanno mostrato essere il nuovo catalizzatore del finanziamento privato, ma tuttora esentate - su semplice richiesta dell'interessato - dall'obbligo di indicare da chi provengono i contributi. Appare indispensabile una normativa che regoli tale forma di soggettività giuridica, dal momento che quella in vigore (da codice civile) risale al 1930. "Si corre il rischio che le fondazioni siano utilizzate come uno strumento per eludere il finanziamento palese alla politica. Ma non ci si può nascondere dietro la giustificazione della privacy, che spesso è solo un paravento che invece di garantire la riservatezza delle persone impedisce alla cittadinanza di fare scelte consapevoli" osserva Gherardo Colombo.

Tale trasparenza andrebbe estesa anche ai partiti, tuttora non regolati da una legge malgrado le previsioni della Carta costituzionale. Fra le varie ipotesi da prendere in considerazione: norme chiare sul funzionamento della loro attività interna, compresi i criteri impiegati per la selezione della classe dirigente, l'obbligo di Codici etici per iscritti e dirigenti, l'obbligatorietà di trasparenti meccanismi di selezione, che troppo spesso si sono rivelati permeabili alle interferenze esterne.

PROPOSTA 6 - INVESTIRE IN FORMAZIONE, PREVENZIONE E CONOSCENZA

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, appare evidente che occorre in particolar modo un impegno sul fronte della formazione e della prevenzione di lunga durata che non si limiti unicamente all'aspetto repressivo, come conviene anche il dott. Gherardo Colombo, uno dei protagonisti del pool di Milano ai tempi di Tangentopoli: "La corruzione continua a essere un problema grave e grande di questo Paese nonostante l'ampiezza delle indagini di Mani pulite. Questo dimostra che fenomeni così radicati, diffusi e particolari non possono essere affrontati attraverso una inchiesta penale. Non ha senso credere nell'efficacia della norma quando essa confligge con il modo di pensare diffuso, perché ogni volta che c'è conflitto fra norma e cultura, prevale quest'ultima e la norma viene disapplicata". Nella disamina generale del fenomeno, osserva il prof. Guido Melis: "La corruzione alligna laddove l'amministrazione è debole, priva di una sua identità e di consapevolezza della propria missione, ridotta a ruolo ancillare rispetto al ceto politico da cui dipende, carente degli strumenti necessari a conoscere, agire, intervenire col bisturi di fronte all'insorgere della degenerazione corruttiva. Occorrerebbero dunque politiche di riforma amministrativa di lungo periodo, possibilmente bipartisan, che accrescessero l'autorevolezza dell'amministrazione, le restituissero il senso dei propri fini, le dessero indipendenza dalla politica, le conferissero di nuovo le competenze di un tempo e i poteri ispettivi che le erano propri".

Si tratta di considerazioni di buon senso che tuttavia allo stato non sembrano vigere. Basti

pensare ad esempio a quanto accaduto col nuovo Codice degli appalti, entrato in vigore coi suoi oltre 200 articoli senza che per i dipendenti pubblici chiamati ad applicarlo fosse prevista preventivamente nemmeno un'ora di formazione.

Il componente Toti Sacco suggerisce infine di predisporre strumenti idonei a potenziare la conoscenza dei fenomeni corruttivi a matrice mafiosa, al fine di ottenere informazioni di sistema il più possibile aggiornate rispetto alla situazione effettivamente in essere: “Nel concreto potrebbe costituirsi un apposito organismo di studio per l’ottimale utilizzo del patrimonio informativo potenzialmente disponibile, compresa la creazione di appositi indicatori sintetici (indici specifici, grafici dinamici ed esplicativi, cartografie georeferenziate, stime attuali e prospettiche). Successivamente andrebbero poi integrate le informazioni acquisite con gli strumenti di prevenzione già attivati (ad esempio, i piani anticorruzione di regioni ed enti locali)”.

ATTIVITÀ SVOLTE

Acquisizione di contributi. Integrazioni e rielaborazione a cura del coordinatore.

Si rappresenta con rammarico che solo una minoranza dei componenti, malgrado inviti e solleciti, ha fattivamente partecipato ai lavori del tavolo.