

curatore della Repubblica, ma il suo ruolo si esaurisce con l'apertura dell'inchiesta giudiziaria. In effetti, peraltro, i risultati finora prodotti da questo organismo si riducono all'elaborazione di approfonditi rapporti, senza una reale incidenza in termini di prevenzione della corruzione.

Per quanto riguarda il finanziamento della vita politica, la legge del 1993 ha stabilito che candidati e partiti comunichino alla *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* i contributi ricevuti dalle persone giuridiche e che queste comunicazioni siano pubblicate sul *Journal officiel*. Inoltre, questi contributi non possono superare, nel singolo anno, il 25 per cento del bilancio del partito, né il 2,5 per cento del finanziamento statale complessivo ai partiti.

### **b) L'esperienza del Regno Unito**

Anche nel Regno Unito si sono avuti, negli ultimi anni, importanti interventi normativi. Qui le riforme sono state precedute dai lavori di apposite commissioni di studio: la Commissione Redcliffe-Maud, che nel 1974 esaminò i problemi relativi alla condotta degli amministratori locali ed elaborò un breve codice di condotta destinato ad essi; la Commissione Salmon, cui si deve un approfondito studio dei tipi, delle cause e degli effetti della corruzione (1976); la Commissione Nolan, incaricata di studiare e definire *standards in public life*, costituita nel 1995 e attualmente al lavoro, che ha già pubblicato due rapporti.

Indicazioni importanti, per la prevenzione della corruzione, si trovano nel primo Rapporto della Commissione Nolan. Dopo avere indicato i "sette principi della vita pubblica" (altruismo, integrità, oggettività, responsabilità, trasparenza, onestà, direzione), esso insiste su alcune indicazioni di fondo: l'adozione di codici di condotta; la coesistenza di controlli interni alle amministrazioni e controlli esterni, affidati ad organismi indipendenti; la formazione dei dipendenti pubblici.

Con riferimento ai parlamentari, esso sottolinea i problemi della loro indipendenza, messa in dubbio dalle consulenze retribuite, e dell'attività di *lobbying*: richiede, al riguardo, maggiore trasparenza e maggiore severità nell'autorizzazione delle consulenze. Inoltre, esso propone che il Registro degli interessi dei parlamentari offra maggiori informazioni, che la disciplina del conflitto di interessi sia più dettagliata, che sia redatto un codice di condotta dei parlamentari e nominato un Commissario per i criteri di condotta, con poteri di indagine, censura e consulenza.

Anche per i ministri è segnalata l'esigenza di chiarire la portata di alcuni principi di condotta. Per essi, poi, e per i dipendenti pubblici di grado più elevato, vi è soprattutto l'esigenza di porre restrizioni alla possibilità di assumere incarichi nel settore privato, una volta abbandonata la carica governativa.

Il Rapporto si occupa anche delle amministrazioni pubbliche non dipartimentali e degli organi del Servizio sanitario nazionale, soprattutto per quel che riguarda le nomine nei loro organi direttivi,

riaffermando il principio del merito: si richiede trasparenza e si propone l'istituzione di un Commissario per le nomine pubbliche, con funzioni di regolazione e vigilanza.

Le raccomandazioni della Commissione sono suddivise in tre gruppi: adempimenti da attuare entro un termine minimo; indicazioni la cui attuazione viene considerata possibile entro pochi mesi; rimedi di lungo termine. Per ciascun gruppo di raccomandazioni, la Commissione si riserva di valutare nel tempo lo stato di attuazione delle riforme proposte.

Anche le proposte della Commissione Nolan hanno trovato resistenze, talora vivaci. Soltanto alcune di esse sono state recepite dal Parlamento. Le nuove norme impongono ai parlamentari una maggiore trasparenza nei loro interessi finanziari: essi devono dichiarare i propri beni ed interessi, e sulla loro condotta vigila il Commissario per i criteri di condotta.

### **c) L'esperienza degli Stati Uniti d'America**

Il problema dei mezzi per prevenire la corruzione si è posto negli Stati Uniti fin dal secondo dopoguerra, a seguito della scoperta di gravi episodi di collusione tra amministrazione della difesa e industria bellica. L'idea di fondo, nell'esperienza statunitense, è che i funzionari pubblici devono non solo rispettare la legge e mantenersi onesti, ma anche evitare le situazioni di "prossimità alla corruzione", come quelle di conflitto di interessi, e le circostanze che possano mettere in dubbio la loro indipendenza ed imparzialità.

La materia del conflitto di interessi è stata regolata per la prima volta da un executive order presidenziale del 1965. Da tempo si è diffusa, inoltre, la tendenza alla codificazione dell'etica pubblica: i codici di condotta sono visti come strumenti posti a disposizione del personale pubblico per individuare canoni di condotta accettabili e risolvere i dubbi circa il corretto comportamento da tenere, ma anche come mezzi di moralizzazione, nell'interesse della collettività; con essi si costruisce, attraverso un impegno collettivo, un'etica del servizio pubblico e si definisce il ruolo di una categoria di soggetti nella società.

I codici di condotta del personale federale sono previsti dagli *executive orders* presidenziali, l'ultimo dei quali del 1990. In base ad esso, nel 1992, l'*Office of Government Ethics* ha emanato gli *Standards of ethical conduct for employees of the executive branch*, le cui dettagliate prescrizioni sono assistite non da sanzioni penali, ma dalla responsabilità civile ed amministrativa dei dipendenti. Prescrizioni più specifiche possono essere emanate dalle singole agenzie, e i codici di condotta sono molto diffusi anche nelle amministrazioni statali e locali.

I problemi dell'etica pubblica e della lotta alla corruzione hanno continuato ad essere di grande attualità, come dimostrato dal notevole numero di alti funzionari federali che, soprattutto negli anni '80, sono stati sottoposti a procedimento penale. Tra le riforme recenti, vanno segnalati l'*Ethics in Government Act* del 1978 e l'*Ethics Reform Act* del 1989.

La legge del 1978 impone ai membri ed al personale del Congresso, al Presidente ed al personale federale, nonché ai giudici, di dichiarare annualmente doni ricevuti, prestiti contratti, rapporti di impiego e beni immobili, sia propri, sia di alcuni familiari. La legge disciplina anche il *blind trust*, assicurando una autonomia pressoché totale al gestore: questi può alienare, reinvestire e diversificare i beni dell'interessato, senza informarlo; le comunicazioni tra l'uno e l'altro sono fortemente limitate e devono svolgersi per iscritto, e l'unica direttiva che il *beneficial* può dare al *trustee* è quella di vendere un bene il cui mantenimento darebbe vita ad un conflitto di interessi. La legge istituisce un ufficio centrale (*l'Office of Government Ethics*), con migliaia di corrispondenti nelle varie amministrazioni: esso ha compiti di studio e proposta, di vigilanza sul rispetto della legge stessa e della disciplina di attuazione, di controllo delle dichiarazioni finanziarie, di consulenza nei confronti del personale e di collaborazione con il Dipartimento della giustizia per l'attività investigativa; esso svolge attività di formazione per 400-600mila dipendenti pubblici all'anno e raccoglie dati sui dipendenti, sui loro patrimoni e sulle loro attività. Infine, la legge affronta il problema del *post employment conflict of interest*, ponendo restrizioni alla possibilità di assumere impieghi nel settore privato, in ambiti connessi alle funzioni svolte, dopo la cessazione dalla carica pubblica.

La legge del 1989 ha reso più severa la disciplina in materia di accettazione di regali ed altre utilità da parte del personale federale, uso di beni dell'amministrazione, contenuto della dichiarazione finanziaria, *post employment restrictions*. Essa, inoltre, ha stabilito limiti al reddito che i dipendenti federali possono ricavare da attività svolte per conto di terzi ed ha introdotto agevolazioni fiscali sulle vendite di beni imposte dalle norme in materia di conflitto di interessi.

Esperienze simili a quella statunitense si sono avute in altri paesi anglosassoni, come il Canada e l'Australia: in essi, la legge stabilisce principi generali, validi per tutti i dipendenti, e rinvia a codici di condotta ed a norme più specifiche stabilite dalle varie amministrazioni.

#### **d) L'esperienza della Spagna**

In tempi recenti, i problemi della corruzione sono stati oggetto di attenzione anche da parte delle istituzioni spagnole. Le cause della corruzione, in questo paese, vengono, generalmente, individuate nella scarsa alternanza al potere, nell'inefficacia delle norme sul finanziamento della politica, nella massiccia presenza dello Stato nella società e nell'economia e nella debolezza delle sue strutture. Il dibattito, peraltro, si è concentrato sugli aspetti repressivi (inasprimento delle pene, revisione della disciplina del processo penale, istituzione di una procura speciale e di una giurisdizione speciale per i reati economici, norme premiali per chi collabora con la giustizia). Non mancano, comunque, interventi di tipo preventivo, come la disciplina dell'incompatibilità del personale politico, il controllo parlamentare su alcune procedure di spesa, la riforma dei contratti pubblici. In

particolare la legge del 18 maggio 1995, n. 13 ha stabilito principi di pubblicità in materia di contratti, regolando le esclusioni dalla contrattazione e il registro dei contratti, in modo da assicurare pubblicità e trasparenza all'attività negoziale delle amministrazioni pubbliche.

#### **e) L'esperienza del Portogallo**

Va considerata, infine, la recente esperienza portoghese dell'*Alto Comissário contra a corrupção*, istituito nel 1983 a seguito della scoperta di vari casi di malcostume. Si tratta di un organo investigativo monocratico dotato di ampia autonomia, eletto dall'Assemblea della Repubblica a maggioranza di due terzi dei componenti, con funzioni di indagine in materia di corruzione. Esso non ha, quindi, funzioni di prevenzione della corruzione, ma opera nella prospettiva della repressione.

Non si tratta di un organo giurisdizionale: le sue indagini, caratterizzate da informalità e riservatezza, non sostituiscono quelle dell'autorità giudiziaria, ma si aggiungono ad esse. I procedimenti che si svolgono davanti ad esso sono volti all'acquisizione di elementi, che eventualmente vengono trasmessi all'autorità (giudiziaria o amministrativa). Non vi sono, quindi, particolari garanzie di difesa.

I procedimenti sono avviati, nella maggior parte dei casi, su segnalazioni di privati. Una notevole parte di essi riguarda episodi di corruzione verificatisi nelle amministrazioni locali. Nel 1986, l'autonomia dell'organo è stata rinforzata e ad esso è stato attribuito il compito di indagare anche sui titolari di organi sovrani.

#### 4. MEZZI PER PREVENIRE LA CORRUZIONE

#### 4.1. Criteri per individuare i rimedi e loro articolazione

I mezzi per prevenire la corruzione sono stati individuati dal Comitato sulla base dei principi costituzionali e delle loro implicazioni:

a) in primo luogo il principio di imparzialità e quello in base al quale i funzionari sono al servizio esclusivo della nazione. Da questi discendono regole quali:

- un'organizzazione amministrativa ispirata a modelli che consentano la separazione dalla politica, o almeno la mettano al riparo dalla politicità indotta per effetto della presenza di rappresentanti elettivi al vertice degli apparati;

- un'attività non arbitraria e non decisa caso per caso, bensì sulla base della predeterminazione e pubblicazione di criteri generali di attività;

- separazione tra interessi e patrimonio della pubblica amministrazione, da un lato, e interessi e patrimonio degli addetti ad essa, dall'altro;

b) in secondo luogo, il principio di fedeltà e quello di svolgimento delle attività pubbliche con onore e disciplina. Tali principi non vanno riferiti ai soli funzionari, ma a tutti coloro che prestano servizi pubblici. Questi principi impongono il disinteresse personale e il rispetto delle norme. Da essi deriva la possibilità di far riacquistare prestigio alla funzione pubblica;

c) in terzo luogo, il principio di responsabilità personale, amministrativa, penale e civile del funzionario nei confronti della collettività servita e dell'ente pubblico in cui il funzionario presta la propria opera. Il principio di responsabilità è legato, in primo luogo, alla regola della selezione secondo il criterio del merito; in secondo luogo, alla produttività dei dipendenti pubblici e al loro obbligo di conseguire i risultati indicati dalla legge e al significato costituzionale della partecipazione al lavoro.

I mezzi per prevenire la corruzione possono essere ordinati, in base ai loro oggetti, a seconda che riguardino:

a) *l'assetto normativo* (4.2);

b) *i rapporti tra politica e amministrazione* (4.5, 4.7, 4.8, 4.10, 4.11);

c) *il corpo amministrativo* (4.3, 4.9, 4.10, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18);

d) *l'attività amministrativa e i controlli* (4.3, 4.4, 4.18, 4.19, 4.20);

e) *i controlli nell'area privata (società e professioni)* (4.4, 4.6, 4.16, 4.19, 4.21, 4.22).

Tali mezzi possono essere distinti anche in base alla natura degli interventi, a seconda che possano essere conseguiti con:

a) *linee di politica generale* (4.2, 4.3, 4.4, 4.18);

b) *provvedimenti puntuali riguardanti lo svolgimento delle attività politiche* (4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.10, 4.11, 4.13);

c) *provvedimenti puntuali riguardanti la pubblica amministrazione* (4.8, 4.9, 4.10, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21);

d) *provvedimenti puntuali riguardanti imprese e professioni* (4.22, 4.23).

Il Comitato propone le seguenti misure:

#### **4.2. Che si semplifichi e riordini la normazione**

I problemi della normazione, nel nostro ordinamento, possono essere ricondotti a due fenomeni: l'eccesso di norme e il livello troppo elevato delle fonti. Il primo aspetto determina incertezza sulla disciplina delle varie materie e sulle norme da applicare nei casi specifici, nonché eccessiva regolazione delle attività private, soggette a troppi vincoli ed adempimenti; il secondo aspetto - determinato in gran parte dalle stesse amministrazioni, desiderose di trasferire le responsabilità sul livello legislativo e di imporre la propria volontà sulle altre amministrazioni - determina rigidità e difficoltà di modifica del tessuto normativo, e quindi necessità di ulteriore ricorso allo strumento legislativo.

Il risultato è uno stato di confusione, in cui gli amministratori possono scegliere quali norme applicare, possono interpretarle in modo da favorire l'una o l'altra parte, possono aggirare i vincoli imposti dalla legge.

Queste conseguenze si verificano, in particolare, in alcuni "settori sensibili", come quello dei contratti delle pubbliche amministrazioni. Questa materia è regolata da circa 500 atti normativi: accanto alla legge generale di contabilità vi è un gran numero di norme che stabiliscono deroghe, al punto che le procedure derogatorie sono più numerose di quelle che seguono la disciplina generale e l'amministrazione può, di volta in volta, scegliere una disciplina diversa. L'esempio, peraltro, dimostra anche un altro problema: le norme vigenti sono spesso antiquate, e la loro applicazione contrasta con le esigenze di efficienza. Anche questo determina il frequente ricorso alla legislazione in deroga: si tratta spesso di deroghe in bianco che non

sostituiscono la disciplina generale con alcuna norma, lasciando le amministrazioni libere nella configurazione dei procedimenti di spesa.

Dalla confusione normativa non va esente la legislazione regionale, che spesso non è espressione di autonomia, ma ha carattere derogatorio o interstiziale rispetto a quella statale.

Altre conseguenze del disordine normativo vanno segnalate. L'eccesso di leggi determina rigidità e centralismo; la difficoltà e l'arbitrarietà nell'applicazione delle norme determina un'altissima conflittualità; una normativa eccessivamente complessa, poi, consente atteggiamenti ostruzionistici e "scioperi bianchi"; infine, vincoli troppo numerosi e complessi a carico degli operatori privati determinano uno stato di incertezza sul rispetto della legge, assoggettando gli stessi all'arbitrio degli organi di controllo e offrendo occasioni di corruzione e ricatto. Tutto ciò impedisce l'individuazione di precisi doveri e responsabilità e nuoce alla certezza del diritto: in presenza di più discipline che coesistono nella stessa materia e si sovrappongono o confliggono tra loro, il diritto è incerto e la sua applicazione negoziata.

I rimedi ai problemi della normazione sono la delegificazione e la codificazione. Si tratta, evidentemente, di interventi complessi, che coinvolgono vari altri problemi relativi al rapporto tra poteri pubblici e cittadini ed al sistema delle fonti; la razionalizzazione normativa - anche in assenza di riforme di più ampio respiro, come l'introduzione della legge organica o della riserva di regolamento - potrebbe comunque cominciare dai settori nei quali la confusione normativa è causa di corruzione.

In particolare:

a) occorre invertire il processo di legificazione. La delegificazione può essere operata in vari settori: ad esempio, quello delle procedure amministrative, secondo il modello della legge n. 537 del 1993, e quello delle direttive comunitarie, troppo spesso recepite per via legislativa invece che regolamentare. Va, tuttavia, avvertito che, allo stato, il processo di delegificazione deve tener conto:

- del numero elevato delle previsioni costituzionali di riserva di legge assoluta;

- della necessità, comunque, di intervento della legge ordinaria nelle riserve relative, perché il Parlamento fissi i principi fondamentali della materia;

- della necessità dell'intervento della legge per abrogare la parte della materia da delegificare e per riformulare i principi della materia;

b) nel settore dei contratti pubblici, in particolare, è necessaria una disciplina che possa essere applicata in modo generale e costante;

c) la legislazione esistente va coordinata, eliminando sovrapposizioni e contrasti tra norme. A questo scopo, particolare utilità riveste lo strumento del testo unico: come dimostrato dall'esempio del testo unico bancario del 1993 (che ha abrogato un gran numero di atti legislativi precedenti), il riordino normativo può anche essere l'occasione per delegificare ampi settori di disciplina;



d) per un progetto più ampio di razionalizzazione normativa, va tenuta presente l'esperienza francese di codificazione "a diritto costante". L'idea di fondo è di trasferire tutto il corpo normativo statale in un insieme coordinato di codici, elaborati da esperti e dalle amministrazioni interessate, secondo un programma elaborato da un organo centrale che coordina i lavori.

#### **4.3. Che si assicuri la trasparenza delle procedure di privatizzazione e delle attività amministrative in forma privatistica**

L'amministrazione ricorre sempre più frequentemente a forme di gestione privatistica. Il fenomeno va valutato positivamente, anche al fine di estendere l'area del diritto comune, mentre sono dannose le forme di diritto speciale o misto, a metà tra diritto pubblico e privato, che aumentano le occasioni di incertezza normativa e di confusione.

Tuttavia, poichè le cosiddette privatizzazioni hanno già dato luogo a problemi di "visibilità" e di efficienza e, in qualche caso, a fenomeni di corruzione, vanno posti ed assicurati strumenti di trasparenza:

a) occorre che alla privatizzazione formale, consistente nel mutamento della forma giuridica delle imprese pubbliche, segua quella sostanziale, con il loro collocamento sul mercato;

b) il processo di privatizzazione va reso più trasparente e vanno resi pubblici i vari passaggi ed i relativi costi;

c) si può considerare l'obbligo di denuncia degli organi di controllo interno al ministero del tesoro delle gravi irregolarità e violazioni di legge riscontrate;

d) nel caso di imprese che esercitano servizi pubblici è utile l'assoggettamento dei dipendenti a obblighi definiti dalle carte dei servizi pubblici;

e) vanno estesi e perfezionati i controlli di gestione.

#### **4.4. Che si liberino da vincoli pubblici le attività private e si riducano e semplifichino i procedimenti amministrativi di controllo**

Invece di pochi obblighi chiari, vi sono nell'ordinamento italiano molti vincoli poco chiari, che si prestano a negoziazioni. Infatti gli ostacoli burocratici artificiali costituiscono passaggi obbligati non necessari, che spingono dipendenti pubblici a valersene per ottenere controprestazioni e obbligano o inducono i privati, che debbono sottostare a controlli superflui, a commettere reati.

Questo stato di cose dipende dal sovrapporsi delle normative, dalla parcellizzazione delle funzioni pubbliche, dalla circostanza che, nell'introdurre nuovi compiti pubblici, non si rivedono quelli esistenti. Ne beneficiano apparati che andrebbero soppressi; ne consegue sovrabbondanza di personale pubblico; vi è connesso il taglieggiamento di

attività private che potrebbero essere libere o sottostare a controlli unificati.

Questa situazione può essere modificata con interventi ispirati ai principi dettati dalle leggi n. 241 del 1990 e n. 537 del 1993:

a) soppressione di provvedimenti concessori, autorizzativi, di licenza, omologazione, collaudo, controllo, ecc. non necessari;

b) riduzione del numero dei procedimenti dello stesso tipo che si ritengono necessari, mediante unificazione;

c) riduzione delle fasi dei procedimenti necessari dello stesso tipo, in modo da ridurre sia il numero degli uffici che intervengono nel procedimento, sia i tempi necessari a completare il procedimento;

d) sostituzione di procedimenti pubblici di controllo con dichiarazioni rese da professionisti privati i quali dichiarino, sotto la propria responsabilità, la conformità a legge delle attività programmate o svolte;

e) sostituzione di controlli a tappeto con controlli a campione.

Questi rimedi incontrano ostacoli negli apparati pubblici perché comportano la soppressione di uffici che rimarrebbero privi di compiti e il conseguente riutilizzo di personale. Essi, però, comportano anche l'ulteriore beneficio di risparmi di spesa.

Alla semplificazione amministrativa mirano alcune disposizioni contenute nel disegno di legge recentemente presentato dal Governo.

#### **4.5. Che si disciplini il finanziamento dell'attività politica**

Il finanziamento dell'attività politica può essere causa di corruzione per più ragioni:

a) se i soggetti politici (partiti, o correnti di partito, o movimenti) hanno bisogno di spendere più di quanto ricevano dal finanziamento pubblico;

b) se non vogliono far sapere pubblicamente da quali fonti private essi vengono finanziati.

Tali due cause indicano quali principi devono ispirare la regolazione della finanza politica:

a) mettere un limite alla *possibilità* di finanziamento e di spesa dei soggetti politici intervenendo contemporaneamente sulla *necessità* di spesa;

b) assicurare la pubblicità sia delle spese che dei finanziamenti.

Un terzo principio da considerare è quello che impone di assicurare l'equità, cioè di assicurare che le stesse condizioni valgano per tutti i soggetti politici. Ciò ad evitare o che i soggetti maggiori siano preferiti nei confronti di quelli minori; o che i soggetti già operanti

godano di condizioni più vantaggiose rispetto ai soggetti nuovi. Poiché tale principio non incide sul fenomeno della corruzione, le proposte che seguono riguarderanno soltanto i principi della limitazione della spesa e della pubblicità di essa e delle fonti di finanziamento.

a) Il principio della limitazione della spesa risponde a due preoccupazioni. Una riguarda direttamente la corruzione, in quanto, se la spesa è maggiore, maggiore è la tendenza a ricorrere a metodi di corruzione per finanziarsi. L'altra preoccupazione riguarda gli effetti che i costi della politica possono avere sul consenso dei cittadini nei confronti dello Stato rappresentativo e, quindi, sul prevalere di un clima morale di "non resistenza" generalizzata alla corruzione, qualora si diffondesse la convinzione che la classe politica gode di una facoltà di spendere cui non sono posti limiti.

Il principio della limitazione della spesa per la politica (o, meglio, per le campagne elettorali) caratterizza gli ordinamenti britannico ed americano, nonché, negli ultimi anni, quello francese. Esso si attua sia fissando un limite globale di spesa per unità di azione politica (candidato o partito); sia fissando un limite di donazione per ogni singolo donatore.

Nell'ordinamento italiano la legge 10 dicembre 1993, n. 515 ("Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica") introduce limiti sia alle spese elettorali sostenibili da parte dei partiti sia all'ammontare dei finanziamenti che i candidati possono ricevere da una sola fonte.

L'ordinamento italiano non prevede, invece (a differenza, per esempio, di quello britannico), il pagamento "in natura" di certi costi della politica. L'ordinamento britannico prevede la sovvenzione statale per la propaganda attraverso i "media" (radio e televisioni), e nello stesso tempo pone limiti molto stretti all'uso di questa propaganda da parte dei soggetti politici. Sembra che l'applicazione di questo principio è il principale fattore del basso tasso di corruzione nella politica britannica (si noti che il principio della limitazione della propaganda è un'estensione dei principi già contenuti nella legge sul finanziamento delle campagne elettorali del 1883, che segnò la fine di un più che secolare periodo di altissima corruzione nella politica del Regno Unito).

b) Il metodo della limitazione delle spese implica evidentemente il principio della loro pubblicità.

Questo è già previsto, nell'ordinamento vigente, dalla legge 18 novembre 1981, n. 659 ("Modifiche ed integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici") la quale prevede l'obbligo della dichiarazione dei finanziamenti ricevuti. Il principio è ripreso anche nella proposta di legge attualmente in discussione alla Camera ("Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici", A. C. 2096).

Se, però, si considera che le recenti elezioni si sono svolte con tali norme, e che la conoscenza da parte del grande pubblico dei nomi dei privati donatori è rimasta praticamente nulla, si deve concludere che

la norma non consegue i suoi scopi. Si potrebbe, allora, prendere in considerazione l'*obbligo* di pubblicazione in organi di stampa delle liste di donatori ai vari partiti.

Le considerazioni che precedono inducono a riflettere sull'eventualità che il principio del finanziamento pubblico e privato dell'attività politica trovi previsione in sede costituzionale. Il ruolo del partito politico, come strumento di partecipazione del cittadino alla determinazione della politica nazionale, non può prescindere dal costo delle attività che vi sono connesse, alcune delle quali tipiche della promozione (diffusione degli obiettivi e dei metodi) e della raccolta dei consensi (momento elettorale).

L'intervento proposto avrebbe, dunque, lo scopo di:

- a) rafforzare l'importanza del partito come mezzo di mantenimento e promozione della democrazia;
- b) di consentire il controllo del partito e, in particolare dei rapporti tra flussi di finanziamenti pubblici e privati, azioni e risultati;
- c) di fissare la misura della legittimità delle leggi di attuazione del principio;
- d) di limitare, in materia, l'uso dello strumento referendario.

Altro aspetto riguarda i flussi finanziari che sostengono i mezzi di comunicazione di massa, la cui pubblicità può essere imposta dalla legge con norme di carattere generale, ampliando la portata dell'articolo 21, comma 5, della Costituzione. È, infatti, opportuno che i cittadini conoscano la direzione di tali flussi.

#### **4.6. Che si consideri l'eventualità di regolare l'attività di pressione (*lobbying*)**

L'analisi del fenomeno della corruzione ha indicato che è frequente, e spesso determinante, l'attività di mediatori, faccendieri e gruppi più o meno occulti, volti ad organizzare o facilitare lo scambio di favori e ricompense che integrano fatti di corruzione. L'ordinamento degli Stati Uniti, allo scopo di limitare l'aspetto occulto e gli effetti corruttori di tale attività, la regola, attualmente, con la legge del 1995.

Tale legge regola i *lobbying contacts* (contatti lobbistici). Sono considerati tali tutte le comunicazioni tra privati (si fanno alcune eccezioni) e pubblici ufficiali (di carriera o elettivi) volti ad ottenere provvedimenti, o proposte di provvedimenti, in favore di determinate persone o categorie.

Tutti coloro che perseguono tale attività di contatto e comunicazione sono obbligati a registrarsi presso le segreterie delle Camere, elencando una serie di informazioni riguardanti le loro persone, la società che li impiega, i clienti in favore dei quali essi agiscono, e i settori ai quali la loro attività si riferisce. Essi sono inoltre obbligati a redigere e consegnare ogni sei mesi un rapporto contenente dettagliate informazioni su tutta la loro attività durante quel periodo. La lista dei lobbisti e dei clienti e i rapporti semestrali sono pubblici.

Queste procedure rappresentano certamente un modo di limitare la corruzione politica che si svolge attraverso intermediari. Sarebbe interessante l'introduzione di una regolazione dell'attività di pressione anche in Italia. L'opportunità di regolare l'attività dei gruppi di pressione assume, poi, particolare rilievo anche in relazione alla posizione del pubblico impiegato indicata dall'articolo 98 della Costituzione nel quale viene enunciato il principio secondo cui il dipendente è all'esclusivo servizio della collettività. Di tale principio occorrerebbe liberare le potenzialità con riferimento non solo al rapporto tra politica e amministrazione, ma anche tra utilizzazione della titolarità dell'ufficio pubblico ed influenze esterne.

Occorre, tuttavia, considerare che la regolazione dell'attività di pressione comporta vantaggi, ma anche possibili inconvenienti e in ogni caso difficoltà di attuazione. I vantaggi sono ovviamente quelli dell'individuabilità dei soggetti svolgenti attività di pressione e della pubblicità dei loro atti. Gli inconvenienti sono relativi a possibili effetti di scoraggiamento dei rapporti tra privati e politici (questo ha indotto il rapporto Nolan a non proporre la regolazione delle *lobby*). Le difficoltà di attuazione sarebbero relative alla raccolta e alla gestione dei dati necessari, nonché alla loro interpretazione e alla disciplina dei controlli.

#### **4.7. Che si tuteli effettivamente la segretezza del voto**

La posizione acquisita dai partiti politici ha determinato la penetrazione tra politica ed amministrazione. Da un lato, i partiti hanno assunto una struttura analoga a quella degli enti pubblici, svolgendo numerose funzioni ulteriori rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico. Dall'altro, una notevole percentuale dei funzionari elettivi delle regioni e degli enti locali è costituita - come già osservato - da dipendenti pubblici: si è formato, quindi, un ceto intermedio tra politica e amministrazione, di funzionari professionali di una amministrazione e onorari di un'altra.

Le conseguenze di questo fenomeno sono numerose e alcune di esse sono state messe in luce in varie parti del presente rapporto. Tra le tante, non va trascurata quella del costante controllo che l'eletto svolge per mantenere e potenziare i propri consensi, entrando in competizione - vigente il sistema proporzionale - con altri candidati del suo partito. Tale controllo tende a raggiungere anche l'esercizio di diritti politici fondamentali del cittadino. Così, l'esiguo numero degli elettori assegnati alle sezioni e lo scrutinio dei voti presso ognuna di esse può consentire di conoscere le scelte elettorali e incentivare lo scambio ed il controllo del voto. Per evitare la gravità dell'inconveniente occorre prevedere l'accorpamento di più sezioni elettorali per lo scrutinio.

#### **4.8. Che si precisino i limiti all'accesso alle cariche elettive**

La possibilità di prevedere con legge misure intese a prevenire fenomeni di corruzione della classe politica è resa problematica sia

dalla necessità di bilanciarle con il diritto all'elettorato passivo, affermato dalla Costituzione e discendente, a sua volta, dal principio di sovranità popolare, sia dalla peculiare natura giuridica dei partiti politici nel nostro ordinamento.

Sul primo punto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 141 del 1996, ha dichiarato illegittime alcune disposizioni relative alle elezioni regionali e negli enti locali, che sancivano la non candidabilità di coloro che fossero stati rinviato a giudizio per reati connessi alla criminalità organizzata e mafiosa. In particolare la Corte ha affermato che tale sanzione lede il diritto all'elettorato passivo, se comminata prima della sentenza definitiva di condanna. Eventuali ineleggibilità, specie per i membri delle Camere, potrebbero, quindi, essere previste solo per coloro che siano stati condannati per determinati reati.

Più in generale, è noto che la materia delle ineleggibilità e incompatibilità parlamentari, attualmente regolata dalla legge n. 60 del 1953 ("Incompatibilità parlamentari"), nonché da varie altre norme specifiche, attende da tempo di essere riordinata, anche al fine di aggiornare una disciplina in più parti dimostratasi inadeguata.

Potrebbero profilarsi diverse ipotesi:

- a) intervenire sulla disciplina di fonte costituzionale;
- b) introdurre limitazioni nei regolamenti parlamentari con l'estensione dei poteri della Giunta per le elezioni o l'istituzione di giurì;
- c) rimettersi all'autoregolamentazione della disciplina delle candidature sostenuta dall'accordo fra tutti i partiti.

Non si nascondono le difficoltà che si oppongono a tali soluzioni, risultando evidente che le prime due inciderebbero pesantemente sull'autonomia delle Camere.

Non va neppure trascurato il profilo dell'attuale giudizio di contestazione sul quale è necessario intervenire (soprattutto alla luce del mutato sistema elettorale):

- a) per tutelare pienamente il diritto inviolabile di difesa, ponendolo al riparo da un voto del *plenum* che privilegi il rapporto di forza tra maggioranza e minoranza ed eventualmente contrastante con l'accertamento avvenuto in Commissione;
- b) per garantire l'autenticità del risultato;
- c) per assicurare celerità alla conclusione del contenzioso.

Più agevole introdurre limitazioni all'accesso alle cariche elettive in sede regionale e locale, dove spesso avviene la selezione del personale politico.

#### **4.9. Che si stabiliscano le incompatibilità degli impieghi pubblici ed i vincoli di avanzamento in carriera**

Come si è notato prima, l'ordinamento italiano contiene norme lacunose sui rapporti tra politica e amministrazione e rende compatibili cariche elettive e posti amministrativi. Esso consente così:

- a) a funzionari di carriera di ricoprire cariche elettive;
- b) scambi di ruoli politici o di indirizzo e compiti gestionali;
- c) la formazione di un numero alto di intermediari che rimettono in circolo pratiche devianti.

A questa situazione si può far fronte con una disciplina più selettiva delle incompatibilità, soprattutto nei settori nei quali lavorano i dipendenti stessi. Norme più precise di limitazione dell'accesso dei funzionari professionali alle cariche elettive o politiche consentirebbero di tenere distinti, specialmente a livello locale, ruoli amministrativi e ruoli politici. L'ampliamento delle disposizioni dell'articolo 98, comma 2, della Costituzione, che vieta le promozioni (salvo quelle per anzianità) ai parlamentari, ad altri titolari di cariche elettive, consentirebbe, nei casi in cui la carica elettiva e l'impiego siano compatibili, di tenere distinti interessi (privati) di carriera e attività pubblica.

Questi accorgimenti presentano gli inconvenienti di limitare la mobilità professionale e di sottrarre esperti alla gestione pubblica, ma hanno anche il vantaggio di eliminare uno dei fattori che contribuiscono alla diffusione della corruzione (specialmente in una fase in cui si diffondono moduli privatistici di gestione di ricchezze pubbliche).

#### **4.10. Che si disciplinino i conflitti di interessi**

Il problema del rapporto tra interessi pubblici e privati nei titolari di uffici pubblici ha assunto un'importanza crescente in vari ordinamenti, e ha generato interventi normativi relativi soprattutto al personale politico. Nell'ordinamento italiano, esso è considerato dal legislatore con riferimento a varie cariche o a singole categorie di personale pubblico. Manca una disciplina generale, e gravi lacune possono essere rilevate.

La disciplina dell'ineleggibilità parlamentare non è aggiornata: basti pensare che, in base all'interpretazione prevalsa, non può essere eletto il consulente di una grande impresa, ma può essere eletto il suo titolare. Più ampia, nel suo complesso, è la disciplina delle incompatibilità parlamentari.

Manca, invece, una disciplina dell'incompatibilità e del conflitto di interessi dei membri dell'esecutivo e dei vertici dell'apparato amministrativo. Le poche previsioni del 1953 (legge 13 febbraio 1953, n. 60, "Incompatibilità parlamentari") furono pensate con riferimento ad una realtà ben diversa da quella attuale. Dell'assenza di una disciplina adeguata si risente anche a livello locale, dove le situazioni di