

Il conflitto di interessi e la corruzione. L'approccio dell'etica pubblica.

Indice

Introduzione.....4

Capitolo 1

L'etica pubblica ieri, oggi e domani

Parte prima: un'introduzione all'etica pubblica

1.1 Indietro nel tempo: il pluralismo di Rawls.....11

1.2 Etica delle politiche pubbliche nell'epoca contemporanea.....14

1.3 Una nuova sfaccettatura dell'etica.....15

1.4 Legalità ed etica.....16

1.5 L'etica come fattore di benessere.....17

1.6 Sapere investire sulla formazione del capitale umano.....19

Parte seconda: Azione politica e il problema delle mani sporche

1.7 Politica e corruzione.....22

Capitolo 2

Analisi della legislazione secondo i valori dell'etica pubblica

Parte prima: etica e corruzione

2.1 Il conflitto di interessi all'interno dell'etica pubblica.....27

2.2 Politica e anticorruzione: lo *spoils system*.....29

2.3 La corruzione politica come giustizia relazionale.....30

2.4 La corruzione come torto di delega.....	32
---	----

Parte seconda: i costi della corruzione, l'etica applicata.

2.5 La corruzione e la legge n. 90/2012.....	34
2.6 La corruzione nell'analisi di contesto dell'Unione Europea.....	34
2.7 L'etica pubblica all'interno della Costituzione.....	36
2.8 Una politica dell'etica pubblica.....	37
2.9 Il distorto rapporto dell'amministrazione con la politica.....	38
2.10 Il legame tra corruzione e conflitto di interessi.....	42

Capitolo 3

Il conflitto d'interessi e il male della corruzione

Parte prima: Le esperienze estere nell'ampio quadro del conflitto di interessi

3.1 La non armonizzazione europea.....	45
3.2 Analisi comparativa	48
3.3 Osservazioni generali.....	49
3.4 I tre rimedi.....	49
3.5 Le possibili combinazioni di rimedi.....	50
3.6 Osservazioni comparative.....	51
3.7 Controlli e sanzioni.....	51
3.8 Scandali e riforme.....	52
3.9 Il Regno Unito.....	52
3.10 Francia.....	53

3.11 Stati Uniti.....	53
3.12 Il ruolo delle organizzazioni internazionali.....	53
3.13 La natura dei problemi.....	53
Parte seconda: Analisi della legislazione italiana sul conflitto di interessi	
3.14 Contorni incerti.....	54
3.15 L'evoluzione della disciplina per i pubblici dipendenti.....	58
3.16 Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.....	58
3.17 Le fonti del conflitto di interessi.....	59
3.18 Il conflitto post-employment (il pantouflage).....	64
3.19 Il conflitto di interessi strutturale.....	65
3.20 L'evoluzione della disciplina per i titolari di incarichi politici.....	66
3.21 Gli incarichi politici elettivi.....	66
3.22 Gli incarichi politici di governo.....	67
3.23 Le correzioni della disciplina vigente.....	70
3.24 L'ambito soggettivo di applicazione.....	72
3.25 I rimedi ai conflitti sorti nell'esercizio della carica.....	72
3.26 Le incompatibilità post mandato.....	72
3.27 L'enforcement.....	73
3.28 Il conflitto d'interessi nel diritto privato.....	73
3.29 La qualità e la quantità delle regole.....	74
Conclusioni.....	77

Introduzione

La trattazione di questa tesi di laurea è incentrata sulla discussione dei temi dell'etica pubblica e del conflitto di interessi. Per fare ciò, mi sono servita di due ambiti fondamentali: quello filosofico e quello normativo. Entrambi imprescindibili l'uno dall'altro, essi mi hanno permesso di creare un quadro completo delle possibili problematiche e soluzioni. L'ambizione di questa tesi è quella di portare il lettore ad interrogarsi e a stimolare la propria curiosità provando a confutare le teorie filosofiche all'interno di quelle normative e di sensibilizzare sul tema dell'etica pubblica. La tesi si compone di tre capitoli: nel primo si fornisce una nozione ampia del concetto di etica pubblica analizzando le origini della disciplina e le sfide future. Nel secondo capitolo dedicherò la mia attenzione all'analisi del conflitto di interessi e a quanto lo stesso sia importante non solo all'interno del dibattito sull'etica pubblica ma anche in quello riguardante il fenomeno corruttivo. Il terzo ed ultimo capitolo è invece incentrato sull'analisi del fenomeno del conflitto di interessi e corruttivo alla luce di quanto detto nei capitoli precedenti sull'etica pubblica. Partirò dunque dall'analisi del primo capitolo, affrontando il tema della nascita della materia dell'etica pubblica, legata a due tipi di esigenze differenti: l'equità sociale e la molteplicità di dottrine presenti all'interno del dibattito riguardante lo stesso. Nell'affrontare questa seconda questione, analizzerò in primo luogo il pensiero di John Rawls. Per Rawls, sono escluse dalla ragione pubblica, le ragioni basate su una dottrina comprensiva religiosa o secolare, e quelle rispetto a cui, nel dibattito pubblico, non possiamo aspettarci che gli altri membri della comunità politica possano accettare in quanto cittadini liberi ed eguali. Ciò si traduce nell'esigenza che, a partire da principi comuni minimi, le decisioni pubbliche non vengano giustificate alla luce di concezioni sostanziali, ma esclusivamente alla luce di argomenti accettabili dalle diverse concezioni. Si tratta di una soluzione che implica la precisa distinzione tra attività e decisione pubblica e convinzioni morali. Giungendo al paragrafo successivo, tratterò di come l'etica pubblica sia ormai imprescindibile nella vita delle società contemporanee e di come questa si differenzi in base alla filosofia di riferimento. Citerò nello specifico John Rawls, Robert Nozick e Richard Hare, quali esponenti di tre linee di pensiero differenti in epoche diverse. Coloro che sono convinti dalla teoria della giustizia di Rawls tentano di formulare politiche che avvicinino la struttura di base della società ai suoi principi di giustizia: uguali libertà di base per tutti, giusta uguaglianza di opportunità, e il principio della differenza. Allo stesso modo, coloro che si ispirano al libertarismo di Nozick, vorrebbero stabilire dei passi che rafforzino i diritti di proprietà, riducano la sfera di azione del governo e abbassino le tasse, nella speranza di spostare la società in una direzione libertaria. Questi sono solo due esempi di quanto tali teorie dell'etica pubblica abbiano modificato lo scenario politico e sociale. Dopo aver analizzato il concetto di etica pubblica nel passato e in autori moderni, rivolgerò la mia attenzione verso le nuove tematiche affrontate dalla stessa. All'interno del

capitolo, attingerò da trattazioni scientifiche per un quadro di definizione delle nuove possibilità e frontiere dell'etica pubblica presenti nello scenario contemporaneo. Un esempio stimolante è rappresentato dall'EXPO 2015 di Milano. Tale manifestazione ha innovato gli argomenti della trattazione etica, ponendo l'attenzione sull'organizzazione efficiente delle risorse, sulla loro equa distribuzione e sulla sostenibilità economica del nuovo sistema di governance che ne deriverà. L'etica pubblica incontra la sostenibilità e la legalità, come accennerò nel paragrafo seguente. Il rispetto della legge vigente costituisce, un valore sociale che deve essere affermato, coltivato e diffuso come esigenza morale. La non coincidenza tra la giustizia legale e il senso della giustizia che ogni persona reca in sé come sintesi etico-culturale del dover essere ideale, non toglie validità e vigore alla singola norma né esime dall'obbligo giuridico e morale di rispettarla. Procederò nel paragrafo seguente con la trattazione del tema dell'etica come fattore di benessere sociale. Riconoscere l'importanza di un investimento sul capitale umano attraverso la promozione della cultura dell'etica e della legalità è un momento fondamentale nella consapevolezza delle politiche di prevenzione della corruzione ed allo stesso tempo, complesso. Analizzerò quindi brevemente il pensiero di Amartya Sen, affrontando il tema di una nuova *governance* finalizzata al miglioramento della qualità della vita della comunità, il cui fulcro è la giustizia sociale. Per concludere questa parte di trattazione sulle nuove tematiche dell'etica pubblica, porrò in correlazione il recupero della legalità non solo come problema morale individuale, ma soprattutto come fattore sociale. Il problema della legalità è inoltre strettamente legato alla valorizzazione del capitale umano. Il settore pubblico dovrà preoccuparsi, come datore di lavoro, dell'orientamento scolastico e universitario e della qualità del capitale umano, non potendosi più permettere di non reclutare competenze tecniche. Ciò richiede un investimento di risorse da parte della PA sulla formazione universitaria e specialistica. Nell'ultima parte di questo capitolo analizzerò brevemente la questione morale all'interno del dibattito politico, trattando il legame corruzione-politica tramite le parole di filosofi, tra i quali Michael Walzer e Bernard Williams. All'interno della sua analisi, Walzer parte dall'assunto che i politici siano nettamente peggiori della maggioranza della popolazione. Secondo l'autore, il dilemma delle mani sporche è una caratteristica saliente della vita politica, che insorge non soltanto come una crisi occasionale nella carriera di questo o di quel politico sfortunato, ma sistematicamente e frequentemente. Prendendo in considerazione tre grandi tradizioni di pensiero, egli prova a creare un quadro ampio nel dibattito sulle "mani sporche", fornendoci un importante spunto di riflessione. Il pensiero di questi autori si pone ad un livello differente rispetto a quello di John Rawls e degli utilitaristi analizzati nel primo paragrafo, fornendo spunti differenti alla riflessione sull'etica pubblica.

Nel secondo capitolo tratterò il tema del conflitto d'interessi e del fenomeno corruttivo in funzione alla trattazione dell'etica pubblica, evidenziandone lo stretto legame assunto nel nostro paese tramite l'argomento dell'accesso alle cariche politiche. Tale tema, sarà coadiuvato da un esempio specifico, quello di Silvio Berlusconi. Di seguito, affronterò la materia dello spoils system e di come essa si sia predisposta differentemente a seconda della locazione geografica e temporale. Il paragrafo continuerà tramite l'analisi dei benefici e degli svantaggi di tale sistema, analizzati alla luce dell'etica pubblica. Il punto seguente esplicherà le varie tipologie di approccio presenti all'interno del dibattito sulla corruzione. Attraversando l'approccio istituzionalista, analizzerò il fenomeno corruttivo come giustizia relazionale e in seguito come torto di delega. A questo proposito accennerò al pensiero di Emanuela Ceva. Emanuela Ceva parte dall'analisi del significativo grado di incertezza concettuale e normativa che circonda il concetto di corruzione difendendo una visione non causale: la corruzione politica non è semplicemente causa di un ulteriore torto, ma un male in sé, indipendentemente dal suo

impatto causale sulle istituzioni politiche. Il pensiero di fondo è che la corruzione politica sia una forma di ingiustizia istituzionale primaria e non solo una fonte di torti istituzionali. All'interno della seconda parte di questo capitolo, accennerò alla questione dei costi economici causati dalla corruzione e alla legge 90/2012. In un secondo momento mi soffermerò sul contesto dell'Unione Europea, sottolineando la necessità di un serio dibattito con il fine di un reale sostegno nella direzione di attività anti-corruttive. La Commissione Europea ha in questi anni, più volte illustrato gli esiti degli attenti monitoraggi sul dilagare del fenomeno della corruzione negli Stati, qualificandoli come un grave danno all'economia e alla società nel suo complesso. Una politica seria ed efficace di contrasto al fenomeno corruttivo si caratterizzerà, dunque, per almeno due aspetti dinamici ed interagenti: la capacità di visione ed interazione di tipo generale, sistemico e programmatica tra livelli diversi e per la capacità di azione nel contesto, correzione e punizione, secondo una prospettiva di breve, medio e lungo periodo. Nell'ultima parte del capitolo mi soffermerò sull'importanza di porre attenzione ad una politica dell'etica pubblica che rappresenti l'insieme delle misure e degli interventi intesi a ottenere da parte dei pubblici agenti modalità di azione e comportamenti conformi ai principi della stessa. Le aree di intervento della politica dell'etica pubblica sono molteplici, investendo tutte le discipline dell'amministrazione, sia sul versante dell'organizzazione, sia sul versante dell'attività. Fondamentale nell'affrontare i temi dell'etica pubblica è la questione del rapporto dell'amministrazione con la politica. Nell'ambito degli apparati di governo, gli organi politici, caratterizzati dal loro essere direttamente esponenziali della collettività e chiamati a rispondere ad essa del loro operato, sono posti al vertice del sistema. Negli ordinamenti moderni, la gran parte delle funzioni di amministrazione è attribuita a questi uffici ed organi a carattere tecnico professionale (quelli cui l'art. 97 della Costituzione riconosce una sfera propria di attribuzioni e di responsabilità). Tuttavia, funzioni amministrative sono svolte da organi politici, e l'amministrazione nel suo complesso come funzione di governo della collettività non può certo essere avulsa dalle responsabilità della politica. Si pone perciò su questo punto, una difficile questione che concerne i rapporti tra le due sfere, quella della politica e quella dell'amministrazione, le quali sono strutturalmente differenziate, ma allo stesso tempo unite indissolubilmente. Sulla base di quanto trattato in questi paragrafi, analizzerò dunque il rapporto e la relazione presente tra conflitto di interessi e corruzione secondo la mia opinione. L'ultimo capitolo della suddetta tesi è incentrato su le regole normative presenti in Italia e nella maggior parte dei paesi occidentali, soprattutto a partire dalla metà del XX secolo. Nel primo paragrafo analizzerò il concetto di conflitto di interessi sotto il punto di vista giuridico. Il conflitto di interessi non si configura come un concetto ben delineato, ma piuttosto come una serie di definizioni fornite dalla giurisprudenza. Esso non consiste quindi in comportamenti dannosi per l'interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto, dalla quale scaturisce un rischio di siffatti comportamenti, ossia un rischio di danno. L'essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti. Il conflitto di interessi va inteso come una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse funzionalizzato. Operare in conflitto di interessi significa agire nonostante sussista una situazione del genere e, quindi, sorge l'obbligo del dipendente di informare l'Amministrazione e di astenersi. Ai fini della configurabilità di un conflitto di interessi, possono rilevare sia utilità materiali (ad esempio, di natura patrimoniale) che utilità immateriali, di qualsivoglia genere. Nei paragrafi successivi analizzerò le differenti

esperienze estere, sottolineando in primo luogo il problema della non armonizzazione all'interno dell'Unione Europea in materia di norme anticorruzione. Molti sistemi giuridici non hanno una regolamentazione ben definita riguardo i conflitti d'interessi dei politici: paesi importanti, come la Francia e la Germania, sembrano accontentarsi di alcune disposizioni che stabiliscono casi d'incompatibilità, alcuni dei quali sono destinati a prevenire i conflitti di interessi. In questi paesi, alcuni conflitti d'interessi non possono sorgere, mentre altri sono tollerati, purché non diano luogo a un reato penale. Esistono varie modalità per gestire i conflitti di interessi: la rimozione, che implica la scelta tra i due interessi; la neutralizzazione, che implica un dovere di squalifica e l'esposizione, che implica una certa trasparenza. Il primo approccio richiede all'agente di scegliere tra la posizione pubblica e l'interesse privato. Tale rimedio risulta il più efficace e concreto. Il secondo approccio consiste in doveri di interdizione per il dirigente che, dovendo prendere una sola decisione, si trova in conflitto di interessi. Si tratta ovviamente di un rimedio meno efficace, poiché implica l'accettazione del conflitto d'interessi, ma può impedirne la degenerazione. Il terzo approccio, quello della trasparenza, comporta il dovere di mostrare il conflitto di interessi. Secondo questo approccio, la legge accetta che l'agente si trovi in un conflitto di interessi e accetta anche che prenda le sue decisioni nonostante ciò. Ma esige che il mandante ne sia informato. Tali rimedi non sono alternativi l'uno all'altro: possono coesistere nello stesso regolamento, dato che ognuno di essi è adatto ad un'ipotesi diversa. Il primo è utile quando possono sorgere frequentemente pericolosi conflitti d'interesse. Il secondo è più adatto nei conflitti di interesse gravi ma occasionali. La terza è sempre utile e anche la quarta può sempre aiutare. I buoni regolamenti dei conflitti d'interesse sono quelli che combinano i tre approcci. Per essere efficace, qualsiasi rimedio richiede sanzioni per i trasgressori e autorità di controllo indipendenti. Le sanzioni possono colpire l'agente (licenziamento o la sospensione dall'incarico pubblico, con multe, sanzioni penali e responsabilità civile), l'atto emesso (che può essere considerato nullo o annullato) o entrambi. Possono funzionare non solo sul lato pubblico, ma anche su quello privato. I tipi di rimedi e le autorità competenti sono ovviamente questioni connesse. Dopo aver sviluppato il tema delle possibili soluzioni al conflitto di interessi, procederò tramite un breve focus su scandali e riforme riguardanti i paesi degli Stati Uniti, Francia e Regno Unito. Allo stesso tempo il ruolo delle Organizzazioni Internazionali risulta di primaria importanza per il controllo e lo svolgimento delle "best practices". Le organizzazioni internazionali svolgono un'intensa opera di studio, confronto e valutazione della legislazione dei diversi paesi e di promozione dell'adozione di misure contro la corruzione, norme sulla trasparenza amministrativa, codici di condotta, controlli. In ambito europeo, vi sono le numerose iniziative del Consiglio d'Europa. Esso ha elaborato una convenzione penale e una convenzione civile contro la corruzione, una risoluzione che definisce venti principi per la lotta contro la corruzione, un Codice di comportamento modello per i pubblici ufficiali, un Codice europeo di comportamento modello per gli eletti locali e regionali, un pacchetto di iniziative modello concernenti l'etica pubblica al livello locale e diversi studi e documenti informativi. Al suo interno è presente il GRECO (Group d'Etats contre la Corruption), composto da stati che si impegnano a controllare reciprocamente il rispetto delle convenzioni e raccomandazioni e ad assoggettarsi a una verifica periodica. Non meno attiva è l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Quello della prevenzione della corruzione, pubblica e privata, è uno dei settori in cui essa si impegna maggiormente, esaminando le "infrastrutture etiche", cioè le istituzioni, le norme e i meccanismi di prevenzione del malcostume dei paesi membri, individuando tendenze comuni e best practices e suggerendo politiche e indirizzi di riforma. Essa ha promosso anche la stipula di una convenzione contro commerciali

internazionali e verifica la sua attuazione, anche con visite nei vari stati. Ulteriori problemi connessi sono quello delle consulenze offerte dai parlamentari a soggetti privati, consistenti in prestazioni attinenti alle loro funzioni; quello dell'attività di lobbying; quello dell'accettazione di doni e ospitalità; quello degli interessi finanziari dei parlamentari stessi e del conflitto di interessi.

Nella seconda parte del capitolo analizzerò il tema del conflitto di interessi all'interno della nostra legislazione. Esso si mostra come un argomento dibattuto e difficilmente identificabile in quanto privo, di definizione univoca. Nella sua accezione più ristretta, esso è la situazione nella quale si viene a trovare un funzionario pubblico in carica, quando l'assunzione di una decisione pubblica possa essere impropriamente influenzata dall'esistenza di interessi particolari sui quali la decisione è destinata ad avere effetti, distorcendo così, la cura imparziale dell'interesse pubblico. A livello normativo troviamo una grande varietà di tutele in base alle differenti posizioni giuridiche e lavorative. La disciplina dei pubblici dipendenti, ad esempio, è trattata con maggiore attenzione. A livello costituzionale vengono infatti richiamati norme specifiche come il principio dell'accesso per pubblico concorso (art.97 ultimo comma), il principio del servizio esclusivo della Nazione (art.98 primo comma), la possibilità di limitare il diritto di iscriversi a partiti politici per determinate categorie di pubblici funzionari (art.98, ultimo comma). Riguardo l'uso degli strumenti di prevenzione del conflitto, è importante segnalare come l'ordinamento, soprattutto con la legge n.190 del 2012 e il successivo decreto legislativo n.39 del 2013, ha inteso riscrivere in modo organico e innovativo l'intera disciplina del conferimento di incarichi amministrativi, comprendenti non solo gli incarichi dirigenziali, ma anche gli incarichi di vertice nelle amministrazioni, gli incarichi di amministratore di ente pubblico o di ente di diritto privato in controllo pubblico. Il principio del conflitto d'interessi è stato in realtà affermato per lo più in modo indiretto all'interno dell'attività giurisdizionale, disciplinando l'obbligo di astensione del giudice in presenza di situazioni di conflitto definiti dalla legge. Tale principio è stato poi progressivamente esteso all'attività amministrativa, dapprima in via giurisprudenziale, poi con l'art. 78 TUEL con riferimento agli amministratori degli enti locali, poi in via generale, dall'art. 6-bis introdotto nella legge sul procedimento amministrativo l. n.190/2012. Il D.P.R. n. 62/2013 ha quindi provveduto a una più specifica definizione grazie al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici contenuto al suo interno. Il suddetto codice di comportamento, di seguito denominato "Codice", definisce, ai fini dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare. Le previsioni contenute sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni. In materia di contratti pubblici, l'art. 42 del codice d.lgs. n. 50/2016 prevede una figura di conflitto d'interessi che viene definita solo in parte, mentre in altra parte rinvia alla definizione dell'art. 7 del DPR n. 62 del 2013. Si ha conflitto d'interessi quando il personale di una stazione appaltante interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne in qualsiasi modo il risultato in quanto ha direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o personale. Altre figure che in particolare costituiscono situazioni di conflitto di interesse sono quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 sopra citato. Per completare il quadro normativo è importante richiamare l'art. 323 del Codice penale che nella fattispecie di abuso d'ufficio prevede come presupposto perché scatti l'incriminazione per il pubblico funzionario, l'aver agito in violazione di norme di legge o di regolamento e l'aver ommesso di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti. Il conflitto di interessi può

sorgere in realtà nei confronti di tutte le categorie dei pubblici funzionari, che comprendendo tutti coloro cui sono affidate funzioni pubbliche. Per questi vige il dovere di adempiere tali funzioni con disciplina e onore in stretta correlazione con il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione. Prima di giungere all'espletamento di possibili "soluzioni", è importante precisare che non ogni contrasto o tensione tra interessi diversi è un conflitto di interessi giuridicamente rilevante. L'attività politica richiede necessariamente di confrontare e bilanciare interessi diversi. In realtà il confronto e il bilanciamento sono richiesti anche da ogni funzione pubblica e privata, come quelle dei rappresentanti contrattuali e dei dirigenti d'azienda. Il conflitto post-employment fa riferimento all'introduzione del comma 16-ter dell'art. 19 del d.lgs. n.165 del 2001, ossia il divieto di svolgere attività lavorativa o professionale presso enti privati nei tre anni successivi alla cessazione del servizio presso una pubblica amministrazione, qualora tale amministrazione abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti di tali enti privati. Queste discipline hanno l'ambizione di rafforzare la dottrina tramite un più pregnante controllo operativo. La disciplina del conflitto di interessi per i titolari di incarichi politici riscontra differenze significative rispetto a quella fin qui esaminata per i funzionari professionali. Tale differenza ha trovato delle basi costituzionali e giuridiche significative, che meritano di essere richiamate. In primo luogo, vi è il principio posto dall'art. 51 della Costituzione, che fa riferimento, oltre ai titolari di incarichi politici, anche alle cariche amministrative e agli impieghi pubblici stessi. Esso recita che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro. Vi è una forte applicazione del principio democratico, che impedisce l'introduzione di eccessivi limiti per l'accesso alle cariche pubbliche, quali requisiti di censo, di competenza o di qualificazione professionale. Il principio, quindi, tende a prevalere su ipotesi di restrizione indebita, anche se l'individuazione di tali requisiti, spetta alla legge. Quanto all'accesso alla carica vanno considerate le norme in materia di ineleggibilità ai diversi livelli di governo. Si tratta di disposizioni volte a tutelare la libera scelta dell'elettore, non ammettendo l'eleggibilità di persone che, in virtù della posizione ricoperta, lo possano impropriamente e con svariate modalità, condizionare. In realtà, nelle norme sulle ineleggibilità si trovano anche alcune disposizioni volte a garantire la qualità dell'eletto, in particolare la sua posizione di imparzialità. La disciplina è frutto del sovrapporsi di interventi normativi successivi e presenta anche una mancanza di omogeneità tra livello nazionale e livello regionale e locale. Tale frammentarietà assieme alla necessità di una manutenzione costante della disciplina è stata segnalata in riferimento al nostro paese, dalla dottrina italiana e in rapporti di *monitoring* del GRECO (Groups of States against corruption). L'ordinamento italiano ha mostrato di dedicare maggiore attenzione ai conflitti di interessi dei titolari di incarichi politici di governo. Ciò deriva dal fatto che le decisioni assunte dagli organi esecutivi, ai diversi livelli di governo, sono decisioni di indirizzo politico che incidono più da vicino sull'azione dell'amministrazione, anche in presenza del principio di distinzione tra compiti degli organi politici e compiti riservati all'amministrazione. Con atti di indirizzo si possono effettuare scelte che condizionano direttamente l'azione pubblica in significativi settori di interessi privati in gioco. Questa maggiore attenzione non elimina, però, alcune insufficienze e contraddizioni che ancora persistono, soprattutto se si confronta la disciplina sui funzionari professionali con quella sui titolari degli organi

politici di governo. È bene tenere a mente che il conflitto d'interessi non si connota come un'esperienza esclusivamente pubblica. Essa si verifica infatti con altre modalità anche nel diritto privato, distinguendosi nei seguenti termini. Il conflitto d'interessi secondo la disciplina privatistica è infatti l'ipotesi in cui il rappresentante concluda un contratto pur essendo portatore di un interesse proprio o di terzi contrastante con quello del rappresentato. Si tratta di una ipotesi particolare; può accadere, infatti, che il rappresentante possa usare il potere attribuitogli con la procura contro l'interesse del rappresentato per interessi personali o comunque a lui riconducibili. Facendo l'ipotesi che il rappresentante abbia ricevuto l'incarico di acquistare un appartamento e che il contratto sia concluso con la moglie del rappresentante, venditrice dell'appartamento; è chiaro che il rappresentante potrebbe non fare gli interessi del rappresentato, ma i suoi. La particolarità dell'ipotesi consiste nel fatto che il contratto è annullabile anche quando il rappresentante abbia ben usato il suo potere perché, secondo la dottrina dominante, basta che vi sia una situazione potenziale di conflitto per legittimare il rappresentato a chiedere l'annullamento del contratto. Per essere causa di annullamento il conflitto doveva essere conosciuto o riconoscibile dal terzo che ha trattato con il rappresentante. Normalmente il rappresentante agisce solo nell'interesse del rappresentato ma si ammette la possibilità che egli agisca anche nell'interesse proprio o di terzi nel qual caso si parla di mandato in rem propriam. Dopo aver analizzato gli aspetti più importanti della legislazione vigente, possiamo riflettere su un dato. La corruzione non è solo un problema inerente alla responsabilità individuale, alla bontà o cattiveria delle persone, ma dipende in buona parte dalla legge e da fattori oggettivi. Bisogna certamente agire sulla coscienza delle persone e punire le pratiche disoneste, ma bisogna intervenire anche su tali fattori oggettivi, ossia, sulle regole. In primo luogo, c'è un problema di quantità di regole.

Grazie a questo lavoro di analisi è stato possibile esaminare alcune importanti contraddizioni presenti nel nostro sistema giuridico in funzione del concetto rappresentato dall'etica pubblica, del conflitto di interessi e della corruzione. Tali risultati saranno esposti nelle conclusioni finali di questa tesi.

Capitolo 1: L'etica pubblica ieri, oggi e domani

Parte prima: un'introduzione all'etica

Il primo capitolo di questa tesi sarà dedicato ad un'introduzione al tema dell'etica pubblica e alla funzione assunta da essa nel passato, nel presente e nel prossimo futuro. Nel primo paragrafo affronterò la nascita della materia, legata a due tipi di esigenze differenti: l'equità sociale e la molteplicità di dottrine presenti. Nell'affrontare questa seconda questione, analizzerò il pensiero di John Rawls. Nel paragrafo successivo, tratterò di come l'etica pubblica sia ormai imprescindibile nella vita pubblica delle società contemporanee e di come questa si differenzi in base alla filosofia di riferimento. Citerò nello specifico John Rawls, Robert Nozick e Richard Hare, quali esponenti di tre linee di pensiero differenti. Dopo aver analizzato il concetto di etica pubblica nel passato e in autori contemporanei, rivolgerò la mia attenzione verso le nuove tematiche affrontate dall'etica pubblica. L'EXPO 2015 di Milano ha a questo proposito innovato gli argomenti della trattazione etica, ponendo l'attenzione sull'organizzazione efficiente delle risorse, sulla loro equa distribuzione e sulla sostenibilità economica del nuovo sistema di governance che ne deriverà. L'etica pubblica incontra dunque la sostenibilità e la legalità, come accennerò nel paragrafo 1.3. Continuerò nel paragrafo seguente, trattando del tema dell'etica come fattore di benessere sociale. Riconoscere l'importanza di

un investimento sul capitale umano attraverso la promozione della cultura dell'etica e della legalità è un momento fondamentale nella consapevolezza delle politiche di prevenzione della corruzione ed allo stesso tempo, complesso. Equità e benessere sociale risultano quindi elementi essenziali di ogni società che voglia fondarsi su un rapporto costruttivo, non conflittuale, tra Stato e cittadini. A questo proposito tratterò brevemente il pensiero di Amartya Sen, affrontando il tema di una nuova *governance* finalizzata al miglioramento della qualità della vita della comunità, il cui fulcro è la giustizia sociale. Sen offre strumenti per una battaglia quotidiana in favore della giustizia sociale che deve porsi al centro della democrazia e dello sviluppo. Ciò significa che ogni individuo dovrebbe possedere la capacità di poter effettivamente scegliere tra diverse combinazioni di azioni. Per concludere questa parte di trattazione sulle nuove tematiche dell'etica pubblica, porrò in correlazione il recupero della legalità non solo come problema morale individuale, ma soprattutto come fattore sociale che riguarda i contesti in cui gli individui vivono insieme. Il problema della legalità è strettamente collegato alla valorizzazione del capitale umano. Il momento attuale che stiamo vivendo rappresenta una sfida per investire su queste due importanti tematiche. All'interno dell'amministrazione italiana, è presente la paura di non riuscire a utilizzare le risorse del Pnrr in quanto la performance registrata negli ultimi decenni, per somme minori, è stata poco brillante e a tratti disastrosa. Diventa quindi essenziale creare un'area di tecnici e specialisti con un trattamento economico pari ai quadri del settore privato, che devono essere attratti non solo con un trattamento economico di mercato, ma con percorsi formativi e carriere tipiche dei migliori datori di lavoro. Consapevoli, che il mercato del lavoro italiano in particolare soffre della mancanza di capitale umano con competenze Stem, fattore che si sta rilevando un serio problema per il rilancio dell'economia. Il settore pubblico dovrà preoccuparsi, come datore di lavoro, dell'orientamento scolastico e universitario e della qualità del capitale umano, non potendosi più permettere di non reclutare competenze tecniche. Questo richiede un investimento di risorse da parte della PA sulla formazione universitaria e specialistica. Nell'ultima parte di questo capitolo analizzerò brevemente la questione morale all'interno del dibattito politico, trattando il legame corruzione-politica tramite le parole di filosofi come Michael Walzer e Bernard Williams. All'interno della sua analisi, Walzer parte dall'assunto che i politici siano nettamente peggiori della maggioranza della popolazione. La stesura di questo capitolo ha lo scopo di evidenziare nel suo insieme le varie sfaccettature dell'etica pubblica e di quanto essa sia stata imprescindibile nello sviluppo della società civile di cui facciamo parte. Essa si è presentata nel corso dello spazio e del tempo in forme differenti che tutt'ora rappresentano un valido caso di studio per lo sviluppo di miglioramenti e innovazioni future nel campo delle politiche pubbliche e sociali.

1.1 Indietro nel tempo: il pluralismo di Rawls

L'esigenza della trattazione del tema dell'etica pubblica all'interno del dibattito pubblico, si sviluppa storicamente in modo diverso: in una prima fase, essa fa riferimento soprattutto al problema dell'equità sociale e diviene, in una seconda, relativa a quello che John Rawls ha chiamato il "fatto del pluralismo"¹. Nel primo caso, l'etica pubblica nasce in relazione al dato per cui "non tutti i cittadini sono in grado di provvedere da sé al proprio benessere: ci vogliono delle indicazioni morali che orientino la legislazione, alla quale si chiede di provvedere alla parte più debole della società"².

¹ [J. Rawls, *Liberalismo politico*, Edizioni di Comunità, Torino 1999: 141-142]

² [C. Viano, *Etica pubblica*, Laterza, Roma 2002: 28]

Su questa base, “l’idea che esista anche un’etica pubblica, accanto a quella privata, nasce quando la legislazione non appare più come uno strumento sufficiente a provvedere al benessere della società”³. Nel secondo caso, il riferimento è alla presenza di una “molteplicità di dottrine comprensive tra loro in conflitto (siano esse religiose, filosofiche, morali) e, perciò, al problema di come «raggiungere un accordo» e «aprire la strada a una reciproca intesa”⁴. In questo ambito, la distinzione tra privato e pubblico si pone quale esigenza che le decisioni pubbliche non siano il frutto di una particolare concezione etica. Questi problemi, (criteri di giustizia da adottare in relazione alla diversità delle situazioni soggettive e convivenza tra concezioni della vita morale) comportano la necessità della individuazione del modo migliore nel quale è possibile risolvere questi problemi, cioè un modo che sia, in qualche modo, conforme all’interesse di tutti (cioè all’interesse pubblico). La soluzione prevalente nei sistemi occidentali trova un fondamento teorico nell’approccio del liberalismo egualitario e, in particolare, nella teoria di John Rawls. Si tratta di una soluzione che si sviluppa a carattere di società nazionale, in relazione alla visione della vita pubblica quale momento di cooperazione sociale. Nella prospettiva di Rawls ciò significa, che vanno definiti sia la ripartizione dei benefici di tale cooperazione, sia che vanno individuati i diritti e le libertà che spettano ad ognuno. I due principi sui quali si basa la soluzione liberale di Rawls sono quelli dell’imparzialità e della neutralità. “In base al primo, è possibile stabilire i principi di giustizia sui quali si devono basare le istituzioni e le decisioni pubbliche, mentre, con riferimento al secondo, è possibile fissare il ruolo dell’intervento e dello spazio pubblico. Entrambi questi principi hanno quale fondamento la distinzione tra giusto e bene e il primato del primo sul secondo. Tale primato significa l’impossibilità di stabilire ciò che può essere visto quale bene di tutti: sia la giustizia della ripartizione, sia l’attribuzione dei diritti può avvenire solo considerando il pluralismo delle diverse concezioni del bene. Ciò si traduce, nella chiave di principi imparziali di giustizia, nella priorità della libertà sugli obiettivi di benessere e sulla contemporanea individuazione di un principio di eguaglianza che tiene conto delle differenze individuali”⁵. Per quanto riguarda lo spazio pubblico, il primato del giusto sul bene ha quale conseguenza la necessità che le decisioni pubbliche, dato il pluralismo delle concezioni, siano neutrali, cioè non favoriscano particolari visioni del bene. Ciò si realizza, per Rawls, se nello spazio della ragione pubblica, le decisioni pubbliche non riflettono una particolare visione del bene, ma sono il frutto di ragioni che tengono conto della molteplicità delle diverse concezioni dello stesso. Tale soluzione si basa sulla separazione tra sfera delle concezioni del bene e discorso politico e, contemporaneamente, pone un limite agli argomenti che possono essere proposti all’interno della deliberazione pubblica. Per Rawls, sono escluse dalla ragione pubblica, le ragioni basate su “una dottrina comprensiva religiosa o secolare”, e quelle rispetto a cui, nel dibattito pubblico, non possiamo “ragionevolmente aspettarci che gli altri membri della comunità politica possano ragionevolmente accettare in quanto cittadini liberi ed eguali”. Per Rawls, ciò si traduce nell’esigenza che, a partire da principi comuni minimi, le decisioni pubbliche non vengano giustificate alla luce di concezioni sostanziali (che restano nell’ambito delle scelte private), ma esclusivamente alla luce di argomenti accettabili dalle diverse concezioni. Si tratta di una soluzione che implica la precisa distinzione tra attività e decisione pubblica e convinzioni morali. Si può dire che questa soluzione basata sull’imparzialità e sulla distinzione tra giusto e bene, sia stata quella maggiormente in uso all’interno degli Stati occidentali: è da notare che tale impostazione non appare più in grado di fornire risposte

³ [Ivi pag. 6]

⁴ [Ivi pag. 49]

⁵ [J.Rawls, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1984: 52]

del tutto adeguate ai diversi problemi che l'evoluzione delle società contemporanee pone⁶. Il problema principale è legato alle questioni poste dai processi di globalizzazione e dalla conseguente internazionalizzazione delle decisioni politiche. I problemi principali consistono in primo luogo nella difficoltà di individuazione dell'effettivo soggetto della deliberazione pubblica. Ciò vale sia in relazione agli imperativi che derivano da un sistema economico indipendente dalle regolamentazioni nazionali, sia per quanto riguarda la presenza di istanze autoritative sovranazionali. La soluzione liberale, quanto meno quella rawlsiana, è strettamente connessa alla dimensione nazionale delle decisioni pubbliche e non appare offrire risposte soddisfacenti ai modi nei quali è possibile orientare decisioni che sfuggono al controllo degli Stati nazionali. La progressiva perdita di rilevanza dei soggetti nazionali e del soggetto dell'etica pubblica non trova negli approcci liberali un'adeguata teorizzazione. Questo aspetto può essere ulteriormente enfatizzato in relazione al problema della possibilità di realizzazione di una giustizia globale. La piena consapevolezza della dimensione globale delle relazioni economiche pone la questione della realizzazione di rapporti equi tra le diverse realtà nazionali. Si tratta di un tema che il liberalismo di stampo rawlsiano nega sia rinviando alle responsabilità dei singoli popoli, sia per l'impossibilità di individuare un potere in grado di implementare eventuali decisioni a livello sovranazionale⁷. La soluzione liberale e la distinzione tra "il giusto" e "il bene" appare inadeguata di fronte ai problemi politici e giuridici posti dalle società multiculturali. Se il paradosso del multiculturalismo, cioè il fatto che la convivenza tra culture diverse è possibile solo in base ad alcuni principi (neutrali) comuni, viene individuato con precisione, non si può però dire che esso trovi un riscontro teorico in relazione alle implicazioni politiche e giuridiche. La realizzazione di una democrazia costituzionale multiculturale e i cambiamenti dei suoi istituti che ne conseguono non sono infatti al centro della riflessione liberale. Queste trasformazioni richiedono un aggiornamento dei canoni liberali e l'individuazione di nuovi principi di etica pubblica. Si tratta della necessità di un aggiornamento che richiede il superamento della sola dimensione dello Stato nazionale: dove, tuttavia, appare necessario ripensare aspetti decisivi delle democrazie liberali quali il ruolo e la funzione del principio di maggioranza e porre una serie di nuove questioni, tra cui spicca quella della giustizia globale. La riflessione che si occupa del comportamento dei soggetti pubblici, ha invece, una dimensione più stabile. Essa ruota intorno a quali criteri morali debbano orientare il comportamento e quale debba essere, la decisione dei soggetti pubblici. Per giungere ad un'analisi approfondita, è necessario dunque procedere per gruppi di problemi. In primo luogo, il problema della possibilità di agire in modo moralmente non corretto per ottenere risultati giusti. Si tratta dell'uso di "immoral means"⁸, cioè di scelte che non rispettano principi morali ma che hanno un fine potenzialmente giustificabile. In questo caso, la scelta deve muoversi tra due estremi: cioè quello che sostiene "that certain means are never justified"⁹ e quello per cui la scelta deve essere lasciata al decisore politico; ciò naturalmente implica la valutazione del contesto e del problema di riferimento. In secondo luogo, è presente il problema del possibile conflitto di interessi tra ruolo privato e ruolo politico: sempre più frequenti, a partire dal caso italiano, appare la commistione tra interesse privato e ruolo pubblico. Ciò naturalmente non riguarda solo i casi di contrasto diretto, ma anche micro-comportamenti che, nella pubblica amministrazione, tendono a privilegiare interessi vicini ai propri; (revolving doors, lobbying, nepotism, outside income, whistleblowing); vi è in terzo luogo l'ampissimo campo dei fenomeni di corruzione e le difficoltà di individuazione dei diversi

⁶ [J.Rawls, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge 1999: 35]

⁷ [J. Rawls, *Il diritto dei popoli*, Einaudi, Torino 2001: 66]

⁸ [D. Thompson, *Political Ethics*, International Encyclopedia of Ethics, Oxford 2013: 14-15]

⁹ [Ibid.]

comportamenti che possono dare luogo a tali fenomeni. In particolare, appare importante riuscire a distinguere tra individual and institutional corruption e riuscire a fissare in modo ampio le fattispecie normative che rientrano nel fenomeno, sia possibili riforme e soluzioni che possono essere appropriate. La soluzione a questi tipi di interrogativi, sembra muoversi quindi tra l'autonomia della politica e la prevalenza della morale¹⁰.

1.2 Etica delle politiche pubbliche nell'epoca contemporanea

L'etica delle politiche pubbliche rappresenta, in particolare nelle società contemporanee, uno spazio di dibattito importante e in via di sviluppo. La filosofia politica applicata si connota come la risposta a gran parte delle domande provenienti dalla trattazione riguardo l'etica pubblica odierna. Essa si propone di affrontare problemi del mondo reale attraverso l'applicazione della teoria morale o politica, al fine di fornire delle solide fondamenta filosofiche per le politiche sociali e pubbliche.

L'etica pubblica contemporanea si differenzia in base alla filosofia di riferimento: "Coloro che sono convinti dalla teoria della giustizia di Rawls tentano di formulare politiche che avvicinino la struttura di base della società ai suoi principi di giustizia: uguali libertà di base per tutti, giusta uguaglianza di opportunità, e il principio della differenza. Le leggi dovrebbero cambiare, e le tasse dovrebbero essere aumentate ed essere ridistribuite"¹¹. Allo stesso modo, coloro che si ispirano al libertarismo di Nozick, vorrebbero stabilire dei passi che rafforzino i diritti di proprietà, riducano la sfera di azione del governo e abbassino le tasse, sempre nella speranza di spostare la società in una direzione libertaria"¹². Questi, tuttavia, sono in gran parte progetti aspirazionali, in quanto in particolare Rawls e Nozick hanno tralasciato parte della trattazione sulle applicazioni circostanziali delle proprie teorie. Ci sono, tuttavia, filosofi che tentano di mostrare in dettaglio come tali teorie filosofiche possano risolvere particolari questioni politiche. Ad esempio, in una serie di volumi, Hare si è basato sulla sua teoria morale utilitaristica per esplorare argomenti come l'educazione, il terrorismo, la schiavitù, la punizione e l'ambiente¹³. Tali scritti esemplificano l'idea di filosofia morale e politica applicata come il processo di applicazione di una teoria alla politica. Questo sembra un modo ragionevole, persino ovvio, di procedere. Eppure, ci sono delle difficoltà: in primo luogo, l'apparente dogmatismo di un tale approccio. Risulta fondamentale dunque distinguere i percorsi di filosofia moderna analizzati all'interno del dibattito delle politiche pubbliche. Si utilizza il concetto di filosofia impegnata, quando per la risoluzione dei dogmi, si parte in primo luogo dall'analisi delle motivazioni che rendono tali problematiche degne di entrare a far parte del dibattito pubblico. Questa metodologia si sviluppa tramite una serie di passi. La prima fase si caratterizza per l'identificazione del problema seguita dall'attenta analisi dello stato attuale delle determinazioni. Le fasi successive coinvolgono una valutazione storica a cui si accosta la metodologia del confronto. A questo punto, risulta importante creare un profilo con delle possibili soluzioni per procedere, in un secondo momento, alla valutazione delle opzioni prese in analisi. Una volta ottenuto un prisma di opzioni potenzialmente raggiungibili, giungiamo alla fase più impegnativa: quella decisoria. Decisa la migliore opzione perseguibile, giungiamo al tema finale della raccomandazione politica. Deve infatti essere fatta una raccomandazione, pur se la stessa, lascia invariata la situazione di partenza. Questo processo fornisce un ruolo di primo piano al filosofo. La filosofia applicata infatti, suppone che sia possibile dare al

¹⁰ [Ibid.]

¹¹ [S. Maffettone, S. Veca, *L'idea di giustizia da Platone a Rawls*, Laterza, Roma 2012: 11-12]

¹² [Ibid.]

¹³ [M. R. Hare, *Essays on the Moral Concept*, Macmillan International Higher Education, Londra 1972: 80]

filosofo un ruolo distintivo, persino privilegiato, nel processo politico, come formulatore della teoria che fornisce un fondamento morale alle politiche pubbliche. Nonostante questa visione venga condivisa da una abbondante fetta di esperti del settore, vi sono opinioni discordanti che pongono al centro un modello alternativo. Tale modello afferma che il filosofo identifica i valori rilevanti nel contesto di un determinato problema, dei fatti attuali, della storia passata e delle alternative contemporanee. Vi è una determinata quantità di vaglio e bilanciamento per l'articolazione di alcuni dilemmi morali alla base del disordinato dibattito pubblico, e poi l'identificazione e la valutazione di possibili alternative in una fase precedente a quella destinata alle raccomandazioni, che possono o non possono avere alcun effetto sulla politica attuale¹⁴.

1.3 Una nuova sfaccettatura dell'etica

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha proclamato il 2015 “Anno Internazionale della luce e delle tecnologie basate sulla luce”. Lo scopo è stato quello di sensibilizzare sull'essenzialità della luce come fonte di energia e sull'importanza delle tecnologie ottiche, nello sviluppo dell'istruzione, nelle telecomunicazioni, nella salute e nell'agricoltura e di conseguenza promuovere la ricerca in materia di nuove tecnologie. La luce gioca un ruolo vitale nella nostra vita quotidiana ed è una disciplina trasversale imperativa della scienza nel XXI secolo; ha rivoluzionato la medicina, ha aperto vie alla comunicazione internazionale tramite Internet, e continua ad avere un ruolo centrale nel collegare aspetti culturali, economici e politici della società globale. La luce, dunque, è simbolo di vita, di civiltà ed al contempo una risorsa concreta, fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico. L'International Year of Light 2015 è nato per iniziativa di un esteso consorzio di istituzioni scientifiche insieme con l'UNESCO, con l'obiettivo di riunire molti stakeholders di diverso tipo, comprese associazioni scientifiche, organizzazioni per l'istruzione, organizzazioni no-profit e partner del settore privato, coinvolgendo numerose piattaforme tecnologiche. La crescente consapevolezza sull'importanza delle scienze della luce e delle sue applicazioni per promuovere lo sviluppo sostenibile interseca quello scelto dall'Expo 2015 (Esposizione Universale Milano 2015). Expo 2015, supervisionata dall'Ufficio internazionale delle esposizioni ed organizzata da Expo 2015 S.p.A., ha selezionato il tema “Nutrire il pianeta, energia per la vita”, includendo tutto ciò che riguarda l'alimentazione, dall'educazione alimentare alla grave mancanza di cibo che affligge molte zone del mondo, alle tematiche legate agli OGM¹⁵. L'attenzione di tutto il mondo è stata rivolta per mesi, pertanto, verso l'Italia che ha ospitato questo importante evento globale e proponendo una riflessione sulle grandi tematiche della nutrizione del pianeta e dunque sulla organizzazione efficiente delle risorse, sulla loro equa distribuzione e sulla sostenibilità economica del nuovo sistema di governance che ne scaturirà inevitabilmente. Il 2015 è stato anche l'anno della sfida per l'innovazione sociale e la sostenibilità dei nuovi modelli di aggregazione territoriale di area vasta e di città metropolitana. La parola d'ordine che accompagna la sfida delle organizzazioni socio-governative nel nuovo millennio è, dunque, la “sostenibilità” che è la parabola del loro futuro, il fulcro su cui ruota contemporaneamente un'idea, uno stile di vita, un modo di produrre: per sostenibilità si intende appunto un “equilibrio fra il soddisfacimento delle esigenze presenti senza compromettere la possibilità delle future generazioni di sopperire alle proprie”¹⁶. Un sistema organizzato complesso è

¹⁴ [A. Lever, A. Poama, *The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy*, Routledge, Londra 2018: 126]

¹⁵ [R. Sobrero, *Comunicazione e sostenibilità 20 tesi per il futuro*, Egea, Milano 2016: 24-25]

¹⁶[Ibid.]

sostenibile in quanto si rinnovi nel patto etico che lo ha generato, in quanto, cioè manifesti la capacità di darsi delle regole giuste e condivise, di intercettare i bisogni, di graduare quelli essenziali (in base ad un sistema di valori selettivo ma al contempo solidale ed inclusivo), di soddisfarli contenendo, assorbendo, superando i conflitti, ottimizzando i processi di erogazione degli output (beni e servizi) ed innovando ed assecondando la spinta evolutiva, garantendo condizioni di pari opportunità nell'accesso al sistema medesimo e per il sostentamento. Non può esserci evoluzione sostenibile senza il rispetto rigoroso di una regola che disciplini lo sviluppo, senza una disciplina che punti ad una verticalizzazione etica degli individui e delle società. Il contesto tanto crudele quanto disarmante non può essere dissuasivo rispetto a questi temi ed all'impegno costante che ciascuno ha il dovere etico di mantenere¹⁷. Il concetto di sostenibilità è rilevante anche nel contesto della globalizzazione in atto di un mondo in totale trasformazione nel quale è progressivamente diffusa la consapevolezza di dover gestire diligentemente le risorse naturali ed impiegare efficacemente le risorse umane, per la salvaguardia delle generazioni future, attraverso un maggiore controllo dell'ecosistema. Il tema della sostenibilità promuove la creazione di un circolo etico virtuoso che elimina gli sprechi, razionalizza le risorse, riduce i trade-offs e valorizza il ritorno dell'investimento per generare nuovo valore economico e sociale. Sul piano giuridico, la sostenibilità è strettamente correlata alla capacità del sistema di organizzarsi secondo regole certe, trasparenti ed eque, di generare empatia e partecipazione con tutti gli stakeholders ed alla capacità di questi ultimi di assicurare il bene della vita attraverso il rispetto delle regole.

1.4 Legalità ed etica

Se la legalità come rispetto dell'ordine esistente è un valore, l'equazione tra legalità e giustizia, o addirittura, tra legalità ed etica non è altrettanto scontata in quanto si affida all'applicazione del diritto vigente il senso profondo di giustizia ed etica che ciascuno di noi porta in sé come proiezione di un ideale interiore di dignità umana che non sempre trova pragmatica corrispondenza. Il rispetto della legge vigente costituisce, però, un valore sociale che deve essere affermato, coltivato e diffuso come esigenza morale¹⁸. La non coincidenza tra la giustizia legale e il senso della giustizia che ogni persona reca in sé come sintesi etico-culturale del dover essere ideale, non toglie validità e vigore alla singola norma né esime dall'obbligo giuridico e morale di rispettarla (se non in situazioni limite di radicale, intollerabile e insanabile contrasto tra il sistema vigente e la coscienza). Nelle democrazie (post)moderne, il punto di equilibrio tra etica e legalità (formale e sostanziale) si complica di un terzo fattore di spinta che è la felicità, ovverosia quella dimensione intima a cui ogni uomo si protende lungo tutto l'arco della sua vita. Nel vivere sociale l'istinto edonistico alla felicità del singolo trova contemperamento nell'esigenza di garantire una dimensione di benessere (di felicità) comune che è quello di cui un sistema giuridico costituzionale può farsi carico (sopportandone il relativo costo fiscale), misurandone gli esiti nel livello di benessere sociale complessivo percepito ed identificandolo come costante nel valore utopico condiviso della comunità. Affinché il concetto di "felicità" acquisisca una dignità giuridica attraverso una tutela crescente e pesante, occorre che esso si emancipi dall'accezione utilitaristica dell'homo homini lupus, per accreditarsi sul piano sociale. In questo percorso di tutele crescenti, appunto, la felicità si approssima al concetto di etica pubblica e di

¹⁷[Ivi pag. 26]

¹⁸ [C. Siciliano, *Come promuovere la cultura dell'etica e della legalità per uno sviluppo sostenibile delle comunità*, Labour & Law Issue, Bologna 2015: 12]

sostenibilità` del sistema socio-giuridico che sottende alla vita stessa della comunità del quale il singolo fa parte¹⁹.

1.5 L'etica come fattore di benessere

L'aspetto etico della felicità è astrattamente connesso a quello della sopravvivenza dell'uomo che vive, opera e sviluppa la propria personalità` in sistemi sociali organizzativi complessi. Come le cellule nel corpo umano, anche per gli uomini che si aggregano in forme e sistemi più o meno complessi, la componente finalistica di tale impulso, del perseguimento di un fine per la salvaguardia di un bene comune è fondamentale. La predeterminazione verso il fine ultimo delle attività che si sviluppano nelle realtà fenomeniche e che risaltano all'osservazione socio-giuridica ha in sé i valori di fondo della sopravvivenza e della tutela del bene della vita e del benessere attraverso l'appartenenza a quel dato sistema socio-giuridico. Il sistema fallisce quando non è più` in grado di garantire tali valori primari che l'uomo percepisce come risultati tangibili nella propria realtà fenomenica che misura attraverso lo scandire del tempo di vita²⁰. Viene da domandarsi il perché un'impronta finalistica così elevata, attorno alla quale dovrebbe esserci e mantenersi condivisione, non sia da sola sufficiente ad assicurare l'efficacia dei percorsi ed i sistemi organizzati, ad un certo punto della loro vita, derivano in modo significativo rispetto ai fini preposti, degenerando. L'osservazione ci consegna frequenti insuccessi dei sistemi di programmazione di lungo periodo, specie nelle gestioni pubbliche. Si può convenire sulla circostanza che i sistemi di programmazione, in genere, si applicano alla realtà da organizzare senza un'adeguata ponderazione delle variabili di contesto e dei fattori di etero-determinazione che diventano fattori esterni di rischio. Più` le organizzazioni sono complesse, capillari e multilevel, altresì caratterizzate da un policentrismo decisionale e dunque "complicate" nella rete delle decisioni e nei livelli e negli "spazi" nei quali si distribuiscono, maggiore è il rischio di insuccesso della programmazione delle attività per obiettivi che non è accompagnata da una visione adeguata o viceversa. Il primo fattore di rischio è dato dalla circostanza che le organizzazioni di lavoro sono innanzitutto "umane" e pertanto incontrano, attraversano, si interfacciano con "fatti della vita umana". I sistemi di organizzazione orientati alla programmazione per obiettivi sono destinati ad un insuccesso di breve e lungo periodo nella misura in cui non considerano adeguatamente tale circostanza, ovvero sia nella misura in cui ponderano tale circostanza alla stregua di qualsiasi altro fattore e non come centrale fattore di rischio in quanto massimamente sfuggibile alla prevedibilità, sottovalutandone la priorità dei contenuti e del metodo per perseguirli. Non è banale ricordare che anche lì dove i processi sono meccanizzati industrializzati, digitalizzati, essi dipendono comunque dalla capacità e forza predeterminativa e decisionale umana: il successo dei progetti è determinato dagli uomini che li realizzano, dal loro intelletto, dal loro pensiero positivo e dalla loro buona coscienza. Ferma la necessità di "spersonalizzare" le attività per funzioni (specie se pubbliche) al fine di garantire imparzialità e trasparenza alle medesime e misurarne i risultati, i fattori che maggiormente caratterizzano le variabili della gestione sono proprio i profili soggettivi correlati alla componente endogena delle risorse umane impiegate ed a quella esogena degli altri sistemi esterni con i quali, per "caso" o per necessità, si entra in relazione e ci si

¹⁹ [Ivi. pag. 13]

²⁰ [Ibid.]

impatta²¹. Un'organizzazione che si sia costituita per conseguire risultati coerenti con le proprie finalità, senza essersi data un codice etico originario e senza misurare costantemente lo sviluppo e la tenuta delle proprie azioni ed attività nel tempo rispetto al proprio sistema valoriale fondamentale, è una organizzazione che, nella migliore delle ipotesi, sarà destinata al fallimento, all'insuccesso o che, senza una propria integrità, devierà inevitabilmente rispetto alla mission originaria. Il successo dei programmi, dei progetti e delle azioni è correlato alla capacità di autodeterminarsi rispetto agli obiettivi posti, salvaguardando la propria integrità. Quando un soggetto agisce mettendosi in relazione incontra delle incognite che sono inevitabilmente determinate dall'altro. La determinazione dei programmi e degli obiettivi (negli enti, nelle imprese, nei soggetti pubblici e privati) non può essere tarata solo ed esclusivamente su fattori economico – finanziari. Nell'approccio sociale ed antropologico occorre che il codice etico di fondo di ciascun soggetto sia salvaguardato costantemente, attraverso la tutela dei valori fondamentali, nella corrispondenza dinamica tra vision, mission ed obiettivi. L'attenzione verso i valori fondamentali che identificano sul piano culturale un sistema organizzativo va perorata e promossa, nel corso della sua stessa vita, attraverso azioni concrete e mirate sui soggetti agenti e sugli appartenenti, per mantenere saldo il patto etico-sociale, promuovere una cultura della responsabilità, impedirne fallimenti e tentativi di contaminazione messi in pratica da organizzazioni più forti non politically correct. È evidente che i valori fondamentali positivi si identifichino con quelli di legalità ed etica e con ciascuna delle loro declinazione e pratico sviluppo. È di altrettanta evidenza che, in tali processi, il fattore umano sia imprescindibile in quanto rappresenta i soggetti determinanti e/o agenti dell'organizzazione medesima ovvero quelli sui quali ne ricadono gli effetti, in quanto portatori dell'interesse fondamentale che è il bene della vita. La funzionalizzazione della programmazione per obiettivi, dei sistemi organizzativi complessi attraverso i quali le comunità ed i mercati si sono organizzati pongono al centro del processo e delle attività sociali, di erogazione dei servizi e di produzione dei beni, il sistema uomo come elemento valoriale caratterizzante. La dinamica della funzionalizzazione delle attività ai principi e valori etici fondamentali dovrebbe costituire, per coerenza, unitamente a quella di progresso ed innovazione, la principale spinta darwinistica. Attraverso questa costante del training organizzativo si potrebbe sviluppare il quomodo che allena l'organizzazione e le proprie componenti, in ogni sua fase e dimensione, attraverso il senso di appartenenza, a mantenere la dignità della propria etica. Riconoscere l'importanza di investire sul capitale umano attraverso la promozione della cultura dell'Etica e della legalità è un momento fondamentale nella consapevolezza delle politiche di prevenzione della corruzione. È altresì evidente che i radicamenti e cambiamenti culturali sono le operazioni più complesse e lunghe nel tempo che richiedono pazienza e perseveranza rispetto alle quali le attività di sensibilizzazione o di formazione attenta non sono superflue. Equità e benessere sociale risultano quindi elementi essenziali di ogni società che voglia fondarsi su un rapporto costruttivo, non conflittuale, tra Stato e cittadini. Il premio Nobel per l'economia, Amartya Sen, affronta il tema di una nuova *governance* finalizzata al miglioramento della qualità della vita della comunità, il cui fulcro è la giustizia sociale. Sen offre strumenti per la battaglia quotidiana in favore della giustizia sociale che deve essere al centro della democrazia e dello sviluppo. Ciò significa che ogni individuo dovrebbe possedere la capacità di poter effettivamente scegliere tra diverse combinazioni di azioni. Sen la definisce come la possibilità effettiva che un individuo ha di scegliere

²¹ [Ivi. pag. 15]

diverse combinazioni di azioni. Questa può quindi essere assunta come una stima della libertà di cui egli effettivamente gode. Affinché ciò sia possibile, è necessario che il sistema dei rapporti tra autorità pubbliche e cittadini sia organizzato in regole trasparenti e condivise. Non basta, occorre badare a che i comportamenti dei diversi attori siano ispirati a valori etici, di correttezza e di equità e che le istituzioni perseguano obiettivi coerenti con il miglioramento generalizzato del benessere collettivo. Solo in questi modi si può perseguire benessere ed eguaglianza di diritti²². Ad esempio, garantire la crescita del Pil *pro-capite* non è di per sé un obiettivo in grado di assicurare la crescita del benessere e della sua distribuzione. Ciò dipende dal fatto che la popolazione può essere felice anche per motivi non economici. Nel corso degli ultimi anni, sono infatti aumentate le diseguaglianze a causa della concentrazione della ricchezza in un numero di mani troppo ristretto. La finanza, formidabile motore di crescita, ha provocato una forte accumulazione di ricchezze che non si sono tradotte in crescita degli investimenti reali e dell'occupazione. Tutt'oggi la sfida è disegnare un nuovo modello di crescita e sviluppo delle opportunità attraverso la conversione in unità monetarie di aspetti sociali e civili che danno contenuto al concetto di benessere. Ad esempio, gli impatti ambientali sono valutati calcolando esclusivamente le emissioni di CO2 per abitante o anche attraverso altri e più sofisticati indicatori dai risultati ambigui. Vi sono esperienze concrete di Paesi che hanno sperimentato misurazioni alternative del Pil pervenendo ad un indicatore capace di misurare il livello di benessere della popolazione, denominato GNH (*Gross National Happiness*) e ispirato ai quattro pilastri: sostenibilità ambientale, promozione culturale e qualità delle politiche pubbliche, fondati su criteri quali, a titolo esemplificativo, la qualità dell'aria, la salute dei cittadini, la ricchezza dei rapporti sociali, l'istruzione²³. Queste esperienze hanno indotto il Comitato d'esperti delle Nazioni Unite ad introdurre una metodologia di rilevazione statistica che comprenda l'uso di materie energetiche e l'impatto dell'economia sull'ambiente. L'insieme di queste aggiunte alla contabilità nazionale prende il nome di "Pil verde" e rappresenta un'estensione del prodotto interno netto. La contabilità nazionale viene riorganizzata per correggere il Pil in modo da tener conto del consumo delle risorse ambientali. Nei rapporti tra un paese inquinante e un paese inquinato, si vedrà che il bene ambientale cambia di importanza perché non viene ad esso attribuito lo stesso valore nei due paesi in quanto le conseguenze del degrado ambientale sono distribuite in modo non uniforme. Per contenere il degrado, il paese inquinato dovrebbe rinunciare ad ogni ulteriore industrializzazione acquistando beni dal paese inquinato. Prospettiva difficilmente praticabile perché significherebbe accettare il degrado nel paese inquinante e costringere il paese inquinato a rinunciare all'industrializzazione. Piuttosto, gli esperti sopra menzionati suggeriscono di puntare sugli effetti positivi che il cambiamento tecnologico può generare nel paese inquinato spingendolo verso la sostenibilità, e promuovere uno sviluppo con tecnologie pulite nel paese inquinato. Possiamo quindi affermare che, a livello di contabilità nazionale, sono oggi disponibili metodologie sofisticate in grado di dare concretezza alla nozione di benessere e della sua equa distribuzione. Sono, piuttosto, le decisioni politiche ad essere carenti e a ritardarne l'introduzione, come del resto mancano ancora in molti paesi strumenti operativi di governance capaci di consentire alla popolazione di partecipare alla formazione e distribuzione del benessere in modo consapevole e sostenibile²⁴.

²² [R. Pasca di Magliano, *Etica e innovazione nella governance pubblica*, School of Financial Cooperation and Development. Policy paper marzo 2021: 3]

²³ [Ibid.]

²⁴ [Ivi. pag. 4]

1.6 Sapere investire sulla formazione del capitale umano

Il recupero della legalità è fondamentalmente un problema etico: non si tratta solo di un problema morale individuale, ma soprattutto di un fatto sociale laico che riguarda i contesti in cui le persone vivono insieme. In questi spazi della vita quotidiana non si registrano soltanto dinamiche criminali ed eventi delittuosi ma forme diffuse di degrado urbano, abusivismo, indisciplina e disprezzo delle regole, comportamentali del vivere civile che rendono il tasso di legalità sempre più basso ed alterano la percezione del disvalore della corruzione. È diffusa la percezione che il momento storico che stiamo vivendo sia attraversato da un pesante degrado economico, culturale e civile. Si tratta di una crisi che coinvolge temi radicati nella percezione dei sentimenti di etica e di legalità che accompagnano nelle riflessioni del vivere quotidiano i singoli cittadini, gli esponenti del mondo politico, i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni e gli operatori delle diverse classi professionali nella lettura di quelle scelte di governo ed amministrazione del Paese, delle Comunità e dei territori che si ripercuotono, inevitabilmente sulla qualità della nostra vita ed altresì predeterminano o condizionano la qualità del nostro futuro. In questo contesto, negli ultimi anni, il dibattito sulle pubbliche amministrazioni si è concentrato sulle esigenze di riforma delle organizzazioni affinché l'esercizio delle funzioni pubbliche sia salvaguardato da fenomeni di corruzione, malcostume e mala amministrazione²⁵. L'etica, la questione morale e la legalità sono oggi più che mai rimessi in discussione da un sistema di corruzione subdola che corrode la nostra democrazia incrinando il nostro patto sociale. Che la corruzione sia sistemica significa che essa è correlata all'indole dell'uomo ed allo scadimento valoriale della sua identità rispetto al contesto, sicché non può esservi una cura efficace senza un sistema di prevenzione che ne promuova le autodifese attraverso il rafforzamento del sistema valoriale e del senso di appartenenza. L'aver registrato negli ultimi dieci anni più di un centinaio di interventi di aggiustamento, revisione e modifica sulla codificazione in materia di contratti pubblici ed appalti, sebbene su impulso delle direttive del 2004 e del 2014, vuol dire che è fallito il metodo e lo strumento, ovvero che il metodo e lo strumento non sono idonei allo scopo. Se l'obiettivo è quello di rincorrere una qualità etica del sistema di realizzazione delle opere pubbliche e dei lavori pubblici e dell'affidamento delle gare per pubblici servizi e forniture è evidente che esso non potrà mai essere soddisfatto da una superfetazione normativa e regolamentare, settoriale e specialistica, che, a causa dell'incertezza nell'applicazione sostanziale e pretorile, innesca meccanismi di elusione normativa. Si è affidato ad un sistema giuridico sofisticato e specialistico l'obiettivo di assicurare la legalità, la libera concorrenza, le pari opportunità e la salvaguardia dell'interesse pubblico messo a rischio dagli stessi agenti delle pubbliche amministrazioni. Più coerentemente, forse, in aderenza agli obiettivi valoriali di fondo si sarebbero dovute promuovere azioni culturali di buona amministrazione trasversali e focalizzate, nella gestione, sul recupero dei valori fondamentali dell'etica pubblica, dell'integrità e della fedeltà del pubblico dipendente. Se la normativa in materia di appalti ha registrato un generale fallimento, in ragione degli effetti distorsivi sul sistema economico che la stessa ha prodotto, tale circostanza è fondamentalmente dipesa dalla quasi inesistenza di azioni di sensibilizzazione culturale e di formazione culturale che puntassero ad educare i cittadini e le imprese ed a rieducare i funzionari infedeli ai valori della legalità come principale fattore di sviluppo e sostenibilità dello stato democratico. Il livello di corruzione di un Paese non dipende soltanto dalla

²⁵ [Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, COM, Bruxelles 3.2.2014: 38]

défaillance della normativa tecnica o dalla sua incapacità di assicurare corrotti e corruttori alla giustizia ma anche dalla capacità di uno Stato di contrastare la virulenza di un male atavico attraverso sistemi culturali di prevenzione sistemica efficace. Che la corruzione si possa sconfiggere è un'utopia in quanto ciò presupporrebbe la impossibile lotta all'uomo, che in sé racchiude l'atavica contrapposizione egoistica tra male e bene, tra negatività e positività. E', però, concreto e raggiungibile nel lungo periodo l'obiettivo di un serio contrasto alla corruzione ed al malaffare e dunque all'inefficienza delle pubbliche amministrazioni attraverso politiche di prevenzione che promuovano la cultura e la divulgazione dell'Etica, della Legalità e dell'Anticorruzione nei rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni, nonché in genere come costume e stile di vita, finalizzato ad implementare un tessuto sociale sano e di benessere complessivo²⁶. Tale forte visione di integrità costituisce un imprescindibile momento di condivisione ed obiettivo di tutela, specie nelle nuove forme di aggregazione territoriale e di metropolizzazione, in quanto accoglie e concilia l'esigenza dei cittadini e dei territori di rinsaldarsi nella fiducia attorno ai livelli di governo con un (nuovo) patto etico condiviso e quella degli operatori per i quali possa profilarsi un mercato aperto e sostenibile, giusto e dinamico. Per questi obiettivi, si appalesano come indispensabili vie d'azione, la diffusione, l'approfondimento e l'aggiornamento di una responsabile cultura della legalità e pari opportunità, e della responsabilità sociale che, per ruolo e funzione, debbono "fare" della legalità insieme alla trasparenza ed alla buona amministrazione nella gestione delle risorse pubbliche, alla partecipazione, al merito ed all'onestà, all'integrità ed all'etica, alla solidarietà ed alla cooperazione in rete, i principi fondanti delle proprie attività quotidiane, in quanto fattori di leva di uno sviluppo socio-economico sano e sostenibile. La salvaguardia di tali valori fondamentali richiede un approccio attento attraverso un sistema integrato multidisciplinare di conoscenze e competenze, di costante sensibilizzazione culturale, di formazione dedicata e di specializzazione professionale che promuova, per funzioni, livelli di competenza ed aree, la consapevolezza del vantaggio competitivo dell'applicazione di strumenti di etica e legalità. L'ottimizzazione della compliance organizzativa ed il raggiungimento di livelli di benessere maggiori passano attraverso l'integrità organizzativa e la qualità dei servizi e dei prodotti in sicurezza, in quanto ciò è funzionale a rifondere fiducia verso le Istituzioni ed a restituire al mercato parte della competitività e dell'efficienza sottratta dalla criminalità organizzata e dalla corruzione²⁷. La frontiera della sostenibilità del mercato globalizzato si raggiunge con la capacità di innovare implementando sistemi etici ed assicurando la regolarità della competizione attraverso il rispetto delle regole del gioco e delle policies. Sul piano della legalità interna occorre che gli enti si mettano in qualità, implementando strumenti di presidio e contrasto ai rischi di illecito con l'ausilio di modelli organizzativi e gestionali "sani" e perciò stesso "durevoli". La formazione rappresenta, alla luce degli obiettivi generali di un percorso etico e di legalità aziendale o istituzionale di lungo periodo, lo strumento imprescindibile per creare un contesto sfavorevole alla corruzione e all'illegalità e supportare il cambiamento culturale, organizzativo e di processo necessari. La cultura dell'etica e della legalità è dunque il principale fattore di crescita e di benessere dell'individuo e merita di essere perseguita con azioni costanti di sensibilizzazione ed educazione sui temi della subdola pervicacia e diffusione dei fenomeni di malcostume e di illegalità che soffocano l'economia e gravano, dunque, sulla qualità della vita quotidiana di ciascun cittadino,

²⁶ [Ibid.]

²⁷ [C. Siciliano, *Divieto di discriminazione di genere e principi di bilanciamento e ragionevolezza come criteri di buona amministrazione*, in *Diritto Antidiscriminatorio*, Edizioni Rubettino, Soveria Mannelli 2014: 15]

privandolo, nei fatti, delle libertà fondamentali, erodendo risorse consistenti, sprecando ricchezze, pregiudicando il futuro delle giovani generazioni nelle comunità in cui esse vivono, crescono ed operano. La prevenzione attraverso la salvaguardia e la promozione attiva dello “stato di salute” dell’individuo e della collettività presuppone la promozione fondamentale di nuovi e (più sani) stili di vita attraverso la sensibilizzazione culturale e la cittadinanza consapevole che ruota sui pilastri fondanti dell’etica, della legalità e della salute, quest’ultima intesa come stato di benessere complessivo degli individui e preconditione di sicurezza sociale²⁸. Il momento attuale che stiamo vivendo rappresenta un buon esempio. All’interno dei palazzi delle amministrazioni italiane, è presente la paura di non riuscire a utilizzare le risorse del Pnrr, e non solo. Molti dirigenti e amministratori pubblici si stanno chiedendo come potranno spendere nel migliore dei modi tante risorse, se la performance registrata negli ultimi decenni, per somme minori, è stata poco brillante e a tratti disastrosa. Inoltre, i finanziamenti previsti nel Pnrr saranno messi a disposizione su base semestrale e solo a fronte dell’effettivo conseguimento degli obiettivi intermedi previsti, secondo la sequenza temporale concordata. Nell’attuazione dei Fondi strutturali, gli addetti ai lavori sanno che il “sistema pubblico italiano” ha trovato nel tempo scappatoie e alchimie amministrative e finanziarie, come i progetti “sponda o coerenti”, o l’innalzamento del tasso di cofinanziamento nazionale per abbassare i target della quota comunitaria e le continue riprogrammazioni, con il ricorso ai Programmi complementari (Poc e Pac) che fanno da contenitore a risorse non spese e soprattutto meno monitorate. Dal 2016 a oggi, la pubblica amministrazione centrale e le Regioni coinvolte nell’attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 (Pon e Por), hanno consentito di realizzare interventi, con molta fatica, mediamente per non più di 5 miliardi l’anno²⁹. Nei prossimi 5 anni stiamo invece scommettendo su una capacità di spesa di circa 300 miliardi. Come farà il sistema pubblico a creare le condizioni necessarie ad assicurare una spesa di circa 60 miliardi l’anno? Tutto dipenderà dalla politica e da come sarà attrezzata la PA, in termini di organizzazione, processi, informatizzazione e competenze. In merito serve una consapevolezza maggiore, bipartisan, che porti ad adottare velocemente tutte le misure necessarie. Il futuro del nostro Paese dipende dalla capacità amministrativa che sapremo schierare. Il recente tentativo di reclutamento delle prime risorse specialistiche di supporto alla PA non ha sortito gli effetti desiderati. A fronte di una richiesta di alte professionalità e competenze specialistiche avanzate, sono stati offerti inquadramenti e stipendi non proporzionati, non competitivi rispetto a competenze non facilmente rinvenibili sul mercato. La semplificazione nei concorsi ci permetterà di coprire i posti vacanti in organico, ma non di avere i tecnici per attuare il Pnrr. Diventa essenziale creare un’area di tecnici e specialisti con un trattamento economico pari ai quadri del settore privato, che comunque devono essere attratti non solo con un trattamento economico di mercato, ma con percorsi formativi e carriere tipiche dei migliori datori di lavoro. Consapevoli, come ci ricordano ormai con insistenza da anni i Rapporti Excelsior (Unioncamere Anpal), che il mercato del lavoro italiano in particolare soffre della mancanza di capitale umano con competenze Stem, fattore che si sta rilevando un serio problema per il rilancio dell’economia. Anche il settore pubblico dovrà preoccuparsi, come datore di lavoro, dell’orientamento scolastico e universitario e della qualità del capitale umano, non potendosi più permettere di non reclutare competenze tecniche³⁰. Questo richiede un investimento di risorse da parte

²⁸ [Ibid.]

²⁹ [N. Patrizi e F. Verbaro, Sole 24 ore, 5 novembre 2021].

³⁰ [Ibid.]

della PA sulla formazione universitaria e specialistica. Per questo, il percorso dovrebbe essere quello di avere più scuole specialistiche nella PA per formare i profili tecnici. Diventa pertanto inevitabile, finché non si rivedono inquadramenti e organizzazione, far affidamento sulle tecnostrutture e le assistenze tecniche, da anni utilizzate dalle amministrazioni quando si tratta di gestire i fondi europei. Nel frattempo, però, occorre pensare alla presenza di uffici speciali e di esperti, oggi mancanti, in grado di supportare attività amministrative e politiche sempre più complesse. Oggi non paghiamo soltanto anni di blocco delle assunzioni, ma il prezzo di un reclutamento generico, meramente quantitativo, e l'aver trascurato le "competenze". Per questo è l'ora di pensare anche a una formazione mirata e specialistica, investendo nelle specializzazioni³¹.

Parte seconda: Azione politica e il problema delle mani sporche

1.7 Politica e corruzione

Il mondo politico e la corruzione vengono sempre descritti come nozioni intrinsecamente collegate. Per molti studiosi, infatti, il dibattito politico non può prescindere da qualche forma di "cedimento morale". Davanti alla domanda se a un uomo sia o non sia mai dato affrontare un dilemma morale, una situazione ove egli debba scegliere tra due linee di azione, ognuna delle quali sarebbe scorretto da lui intraprendere, il dibattito filosofico si è diviso. Thomas Nagel ha sostenuto a tal proposito che questo potrebbe succedere e che è successo ogni qualvolta che qualcuno è stato costretto a scegliere tra il difendere un importante principio morale e l'evitare qualche calamità incombente³². Richard B. Brandt ha argomentato che non potrebbe assolutamente succedere, poiché vi sono criteri-guida, che potremmo seguire, e considerazioni, che potremmo esaminare, le quali porterebbero necessariamente alla conclusione che l'uno o l'altro *modus operandi* era quello giusto da compiersi in quelle date circostanze³³. Richard M. Hare ha spiegato come può accadere che qualcuno possa erroneamente supporre di dover fronteggiare un dilemma morale: a volte, egli ha suggerito, i precetti e i principi di un uomo comune, i prodotti della sua educazione morale, vengono in conflitto con le ingiunzioni sviluppate a un livello più alto; non sussiste un dilemma vero e proprio³⁴. Il contrasto tra morale e politica è affrontato approfonditamente anche nel saggio da Michael Walzer, in cui si approfondisce il dilemma delle mani sporche. Tale tema è emblematicamente formulato dal leader comunista Hoerderer nell'opera teatrale di Sartre intitolata appunto *Le Mani Sporche*: "Ho le mani sporche sino ai gomiti. Le ho affondate nel sudiciume e nel sangue. Pensi di poter governare innocentemente?"³⁵. Walzer risponde seccamente di no, ammettendo altresì che pur sporcandosi in un modo o nell'altro, è comunque possibile fare la cosa giusta mentre si governa. Tale affermazione indica che un particolare atto di governo può essere esattamente la cosa giusta da fare in termini utilitaristici e tuttavia lasciare reo di un torto morale l'uomo che la compie. L'uomo innocente dopo non è più

³¹ [Ibid.]

³² [T. Nagel, *La spietatezza nella vita pubblica*, Il Saggiatore, Milano 2001: 78]

³³ [R.B. Brandt, *Morality, Utilitarianism, and rights*, Cambridge University Press, Cambridge 1992: 128]

³⁴ [R. Hare *Sourting out ethics*, Clarendon Press, Oxford 2000: 47]

³⁵ [J.P. Sartre, *Le mani sporche*, Gallimard, Parigi 1948: 91]

innocente³⁶. Se d'altro canto egli rimane innocente, cioè sceglie il lato “assolutista” del dilemma, quello trattato da Thomas Nagel, egli non solo manca di compiere la cosa giusta (in termini utilitaristici), ma può altresì mancare di essere all'altezza dei doveri della sua funzione³⁷. La maggior parte delle volte naturalmente, i leader politici accettano il calcolo utilitaristico, cercando di esserne all'altezza. La nozione delle mani sporche deriva dallo sforzo di rifiutare l'assolutismo senza negare la realtà del dilemma morale. All'interno della sua analisi, Walzer parte dall'assunto che i politici siano nettamente peggiori della maggioranza della popolazione. Secondo l'autore: “Il dilemma delle mani sporche è una caratteristica saliente della vita politica, che insorge non soltanto come una crisi occasionale nella carriera di questo o di quel politico sfortunato, ma sistematicamente e frequentemente.” Perché è individuato il politico? Non è come gli altri imprenditori in una società aperta, che sgomitano, mentono, tessono trame, indossano maschere, sorridono e intanto si comportano da canaglie? Egli non lo è, senza dubbio per svariate ragioni, tre delle quali sono tenuto a considerare. In primo luogo, il politico dichiara di sostenere un ruolo differente rispetto agli altri imprenditori. Egli non soddisfa meramente i nostri interessi; agisce per conto nostro, persino a nostro nome. Ha in mente obbiettivi, cause e progetti che richiedono il supporto non solo di ciascuno, ma di tutti, e volgono a beneficio non di ciascuno di noi individualmente, ma di tutti noi insieme. Egli sgomitava, mente e tesse trame *per noi* – o così sostiene. Forse ha ragione, o almeno è sincero, ma noi sospettiamo che agisca per sé stesso. In verità, non può servire noi senza servire sé stesso, poiché il successo gli arreca potere e gloria, le più grandi ricompense che gli uomini possono ottenere dai loro simili. La competizione per queste due conquiste è accanita; i rischi sono spesso grandi, ma le tentazioni sono ancora maggiori e noi ci immaginiamo come soccombenti. Perché dovrebbero i nostri rappresentanti agire in modo diverso? Anche se volessero agire in modo diverso, probabilmente non potrebbero: poiché altri uomini sono fin troppo solerti a spintonare e a mentire per il loro potere e la gloria, e sono gli altri a porre i termini della competizione. Spintonare e mentire sono necessità poiché il potere e la gloria sono così desiderabili – vale a dire, così largamente desiderati. E così gli uomini che agiscono per noi e a nome nostro sono necessariamente “trafficoni” e bugiardi. Si pensa altresì che i politici siano peggiori del resto di noi per il fatto che ci governano, e i piaceri del governare sono assai maggiori dei piaceri dell'esser governato. Il politico di successo diviene l'architetto visibile del nostro vincolo. Egli ci tassa, ci autorizza, ci proibisce e ci permette, ci indirizza verso questa o quella lontana meta – tutto per il nostro più grande bene. Inoltre, in vista di un nostro bene maggiore, egli corre rischi che mettono noi, o alcuni di noi, in pericolo. A volte egli pone anche sé stesso in pericolo, ma la politica, dopo tutto, è la sua avventura. Non è sempre la nostra. Vi sono indubbiamente circostanze in cui è un bene o una necessità dirigere gli affari degli altri e metterli in pericolo. Ma noi siamo un poco impauriti dall'uomo che persegue, ordinariamente ogni giorno, il potere di agire in questo modo. E la paura è abbastanza ragionevole. Il politico ha, o finge di avere, una sorta di fiducia nel proprio giudizio, fiducia che il resto di noi sa essere presuntuosa in un qualsiasi altro uomo. La presunzione è specialmente grande in quanto il politico vittorioso usa la violenza e la minaccia della violenza – non solo contro le nazioni straniere in nostra difesa, ma anche contro di noi, e di nuovo

³⁶ [M. Walzer, *Azione politica. Il problema delle mani sporche*, in Id., *Il filo della politica. Democrazia, critica sociale e governo del mondo*, a cura di T. Casadei, Reggio Emilia 2021: 112]

³⁷ [T. Nagel, *La spietatezza nella vita pubblica*, in Id., *Questioni mortali*, Il Saggiatore, Milano 2001: 29]

apparentemente per il nostro maggiore bene³⁸. Walzer continua: “Questo è un punto enfatizzato e forse soverchiamente enfatizzato da Max Weber nel suo saggio *Politics as a Vocation*.” A parer mio, questo punto non ha avuto un ruolo palese od ovvio nello sviluppo della situazione convenzionale oggetto della presente disamina. Il personaggio tipo è il politico mendace, non assassino, - sebbene l’assassino si celi insospettato nell’ombra, comparando per lo più sotto l’aspetto del rivoluzionario o del terrorista, molto raramente come un magistrato o un funzionario ordinario. Tuttavia, il semplice peso della violenza ufficiale nel corso della storia umana suggerisce il tipo di potere al quale i politici aspirano, il tipo di potere che essi vogliono esercitare, e può penetrare nell’intimo della nostra semi-coscienza antipatia e del nostro inconfessato disagio. Gli uomini che agiscono per noi e a nome nostro sono spesso assassini, o sembrano diventare assassini troppo velocemente e troppo facilmente. Pur sapendo tutto ciò o la maggior parte di ciò, le persone buone e rispettabili, tuttavia, intraprendono la vita politica, mirando a qualche specifica riforma o perseguendo un generale rinnovamento. Viene dunque richiesto loro di apprendere la lezione che Machiavelli in primis si propone di insegnare: “come non essere buoni”. Alcuni di loro sono incapaci di apprendere; molti di più dichiarano di essere incapaci. Ma essi non avranno successo se non apprendono, poiché sono entrati a far parte della terribile competizione per il potere e la gloria; hanno scelto di operare e lottare, come Machiavelli asserisce, in mezzo a “così tanti che non sono buoni”. Non possono fare nulla di buono essi stessi se non vincono la lotta, cosa che è improbabile che riescano a fare, a meno che non siano disposti a impiegare i mezzi necessari e capaci di servirsene. Pertanto, noi nutriamo dei sospetti persino nei confronti del migliore tra i vincitori. Il fatto di pensare che loro siano soltanto più scaltri degli altri, non è segno della nostra perversione. Non hanno vinto, dopo tutto, per il fatto di essere buoni, o non solo a cagione di questo, ma anche perché non erano buoni. Nessuno ha successo in politica senza sporcarsi le mani. Questa è nuovamente la saggezza convenzionale, e nuovamente non intendo insistere che sia vera incondizionatamente. Lo ribadisco solo per mettere in luce il dilemma morale inerente alla situazione convenzionale. Poiché a volte è giusto cercare di aver successo, e allora deve altresì essere giusto sporcarsi le mani. Ma le mani si sporcano con il compiere ciò che è scorretto. E come può essere scorretto compiere ciò che è giusto? O come possiamo sporcarci le mani facendo ciò che dovremmo fare³⁹? L’analisi di Walzer parte quindi da uno scetticismo che non risulta però imprescindibile. Egli non ritiene che il conflitto tra etica e politica sia necessario, ma sostiene che ci sono dei casi in cui nelle scelte politiche risulti inevitabile. La soluzione, a suo dire, non si trova nell’agire sempre in vista delle conseguenze, ma è allo stesso tempo chiaro che le conseguenze non si possano ignorare. Il dibattito posto da Walzer, si interfaccia inoltre con le tre tradizioni esplicative che sintetizzano il dibattito sulle mani sporche. Come egli stesso narra: “La prima tradizione è meglio rappresentata da Machiavelli, il primo uomo, per quanto mi consta, ad asserire il paradosso che sto esaminando.” L’uomo retto che aspira a fondere o a riformare una repubblica deve, ci dice Machiavelli, compiere terribili azioni per raggiungere la sua meta. Come Romolo, deve uccidere suo fratello; come Numa, deve mentire alla gente. A volte, tuttavia, “quando l’atto accusa, il risultato scusa⁴⁰”. Questa frase, tratta dai “Discorsi sopra la prima decade di Tito Livio”, è spesso intesa a

³⁸ [M. Walzer, *Azione politica. Il problema delle mani sporche*”, in Id., *Il filo della politica. Democrazia, critica sociale e governo del mondo*, a cura di T. Casadei, Reggio Emilia 2021:46]

³⁹ [Ivi pag. 47]

⁴⁰ [N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima decade di Tito Livio*, Biblioteca Universale Rizzoli, Segrate 1984: 90]

significare che l'inganno e la crudeltà del politico sono giustificati dai buoni risultati che ne derivano. Ma se essi fossero giustificati, non sarebbe necessario apprendere ciò che Machiavelli sostiene di insegnare: come non essere buono. Sarebbe solo necessario imparare a essere probato in un modo nuovo, più difficile, forse tortuoso. Questa non è l'argomentazione di Machiavelli. I suoi giudizi politici sono invero consequenziali nel carattere, ma non lo sono i suoi giudizi morali. Se la crudeltà è impiegata bene o male risulta dai suoi effetti nel corso del tempo. Ma che è male usare la crudeltà lo sappiamo in qualche altro modo. Il politico crudele e disonesto è scusato (se i suoi progetti vanno a buon fine) solo nel senso che il resto di noi concorda nell'ammettere che, visti i risultati, ne "valeva la pena" o, con maggiore probabilità, noi dimentichiamo semplicemente i suoi crimini quando lodiamo il suo successo. È importante sottolineare il personale impegno di Machiavelli nei confronti dell'esistenza di principi morali. Il suo paradosso dipende da tale impegno come dipende dalla generale stabilità dei principi – che egli ribadisce nel suo costante impiego di parole quali buono o cattivo. Se egli auspica che i principi siano trascurati dagli uomini buoni più spesso di quanto lo siano, egli non ha nulla con cui rimpiazzarli e nessun altro modo di riconoscere gli uomini buoni tranne dalla loro fedeltà a quegli stessi principi. È straordinariamente raro, egli scrive, che un uomo retto sia disposto a impiegare mezzi disonesti per diventare un principe. Lo scopo di Machiavelli è di persuadere una tale persona a fare il tentativo, ed egli offre le supreme ricompense politiche, il potere e la gloria, all'uomo che agisce così e ha successo. L'uomo retto non è ricompensato (o scusato), tuttavia, soltanto per la sua disponibilità a sporcarsi le mani. [...] La seconda tradizione è meglio rappresentata, io ritengo, da Max Weber, il quale delinea le sue caratteristiche essenziali con grande intensità proprio alla fine del suo saggio *Politics as Vocation*⁴¹. Per Weber, l'uomo retto con le mani sporche è ancora un eroe, ma è un eroe tragico. In parte, la sua tragedia è che sebbene la politica sia la sua vocazione, egli non è stato chiamato da Dio e pertanto non può essere giustificato da "Lui". L'eroe di Weber è solo in un mondo che sembra appartenere a "Satana", e la sua vocazione, è interamente una sua scelta. Egli vuole ancora ciò che i magistrati cristiani hanno sempre voluto, fare il bene nel mondo e salvare la sua anima, ma ora queste due aspirazioni sono pervenute ad una acuta contraddizione. Esse sono contraddittorie a causa della necessità di violenza in un mondo ove Dio non ha istituito la spada. Il politico impegna lui stesso la spada, e solo agendo così è all'altezza della sua vocazione. Con piena consapevolezza di ciò che sta facendo, egli compie il male per fare il bene, e rinuncia alla sua anima. Egli "espone sé stesso", Weber asserisce, "alle diaboliche forze che sono latenti in tutta la loro violenza"⁴². La terza tradizione presa in considerazione dal Michael Walzer è quella che fa riferimento alla dottrina cattolica: "Ancora una volta mi riferirò a un rappresentante emblematico e non contemporaneo della tradizione e prenderò in considerazione *Les Justes* di Albert Camus"⁴³. Gli eroi di questo dramma teatrale sono dei terroristi nella Russia del diciannovesimo secolo. Lo sporco sulle loro mani è il sangue umano. E tuttavia l'ammirazione di Camus nei loro confronti, è totale. "Noi ammettiamo di essere criminali", afferma uno di loro, ma non vi è nulla di cui chiunque possa rimproverarci. Qui troviamo il dilemma delle mani sporche sotto nuove spoglie. Gli eroi sono innocenti criminali, legittimi assassini poiché, avendo ucciso, essi sono pronti a morire – ed essi moriranno. Solo la loro esecuzione, da parte delle stesse dispotiche autorità che essi stanno attaccando, completerà l'azione nella quale essi sono impegnati, ossia morire, non avranno bisogno di presentare le proprie scuse. Questa è la fine della loro colpa e del loro dolore. L'esecuzione non è

⁴¹ [M. Weber, *Il lavoro intellettuale come professione*, Mondadori, Segrate 2018: 48]

⁴² [Ivi. pag. 52]

⁴³ [A. Camus, *I Giusti*, in Id., *Tutto il teatro*, Bompiani, Milano 2018:44-45]

tanto punizione quanto auto-punizione ed espiazione. “Sul patibolo essi si lavano le mani sino a farle diventare pulite e, a differenza del servitore sofferente, muoiono serenamente”⁴⁴. Walzer presenta una visione marcatamente differente rispetto a Rawls e gli utilitaristi, plasmando il valore dell’etica pubblica secondo canoni differenti.

Il breve spunto analizzato tramite queste visioni della politica e del mondo, mi conduce quindi a comprendere quanto il dibattito politico sia intrinsecamente collegato al dibattito morale ed etico e quanto lo stesso, sia ancora fonte di forti contrasti.

Capitolo 2: Analisi della legislazione secondo i valori dell'etica pubblica

Parte prima: etica e corruzione

In questo secondo capitolo, affronterò il tema dell’etica pubblica come fonte di risposte a problemi di giustificazione normativa e come disciplina autoriflessiva. Tra i suoi compiti non vi è, infatti, solo l’individuazione di criteri di giustificazione (teleologici, deontologici, legati a qualche concetto di vita virtuosa), ma costitutivamente quello di delineare la distinzione tra lo spazio privato e quello pubblico⁴⁵. Nel primo paragrafo tratterò il tema del conflitto d’interessi legato alla trattazione dell’etica pubblica, evidenziandone lo stretto legame assunto nel nostro paese tramite l’argomento dell’accesso alle cariche politiche. Tale tema, sarà coadiuvato da un esempio specifico, quello di Silvio Berlusconi. Nel secondo paragrafo affronterò la materia dello spoils system e di come essa si sia predisposta differentemente a seconda della locazione geografica e temporale. Il dibattito su tale argomento, si divide nettamente in due: tra chi lo sostiene e chi ne critica i contenuti. Chi lo sostiene evidenzia l’importanza che esso ricopre nel concetto di “fedeltà politica”. Chi critica lo spoils system ne sottolinea invece la discrepanza tra competenza propria dei politici e degli amministratori. Secondo tali sostenitori la democrazia è ben altro che elezioni e fedeltà politica: essa richiede meccanismi di correzione e garanzie di pluralismo e di imparzialità amministrativa. Il paragrafo continuerà tramite l’analisi dei benefici e degli svantaggi di tale sistema, analizzati alla luce dell’etica pubblica. Il tema dello spoils system ci aiuta a riflettere con maggiore attenzione sul fenomeno corruttivo, valutando agevolmente due alternative differenti. Il punto seguente esplicherà le varie tipologie di approccio presenti all’interno del dibattito sulla corruzione. Un ruolo fondamentale ricopre il pensiero di Emanuela Ceva. Il pensiero di fondo è che la corruzione politica sia una forma di ingiustizia istituzionale primaria e non solo una fonte di torti istituzionali. Ha ancora una relazione con le istituzioni, perché contraddice la logica della responsabilità pubblica che è alla base delle istituzioni politiche, ma questa relazione è non causale. Partendo dall’approccio istituzionalista, analizzerò il fenomeno corruttivo come giustizia relazionale e come torto di delega. Nella seconda parte di questo capitolo, accennerò alla questione dei costi economici causati dalla corruzione e alla legge 90/2012. In un secondo momento mi soffermerò sul contesto dell’Unione Europea, sottolineando la necessità di un serio dibattito per il sostegno nella direzione di attività anticorruzione. La Commissione Europea ha in questi anni, più volte illustrato gli esiti degli attenti monitoraggi sul dilagare del fenomeno della corruzione negli Stati, qualificandoli come un grave danno all’economia e alla società nel suo complesso. Una politica seria ed efficace di contrasto al fenomeno corruttivo si caratterizzerà,

⁴⁴ [Ibid.]

⁴⁵ [G. Bongiovanni, *A short Introduction: Public Ethics beyond Liberalism?* Labour e Law Issue, Bologna 2015: 73]

dunque, per almeno due aspetti dinamici ed interagenti: la capacità di visione ed interazione di tipo generale, sistemico e programmatica tra livelli diversi e per la capacità di azione nel contesto, correzione e punizione, secondo una prospettiva di breve, medio e lungo periodo. Nell'ultima parte del capitolo mi soffermerò sull'importanza di porre attenzione ad una politica dell'etica pubblica che rappresenti l'insieme delle misure e degli interventi intesi a ottenere da parte dei pubblici agenti modalità di azione e comportamenti conformi ai principi della stessa. Le aree di intervento della politica dell'etica pubblica sono molteplici, investendo tutte le discipline dell'amministrazione, sia sul versante dell'organizzazione, sia sul versante dell'attività. Fondamentale nell'affrontare i temi dell'etica pubblica è la questione del rapporto dell'amministrazione con la politica. Nell'ambito degli apparati di governo, gli organi politici, caratterizzati dal loro essere direttamente esponenti della collettività e chiamati a rispondere ad essa del loro operato, sono posti al vertice del sistema. Negli ordinamenti contemporanei, la gran parte delle funzioni di amministrazione è attribuita a questi uffici ed organi a carattere tecnico professionale. Tuttavia, funzioni amministrative sono svolte da organi politici, e l'amministrazione nel suo complesso come funzione di governo della collettività non può essere avulsa dalle responsabilità della politica. Si pone perciò su questo punto, una difficile questione che concerne i rapporti tra le due sfere, quella della politica e quella dell'amministrazione, strutturalmente differenziate quanto al loro stesso essere, ma allo stesso tempo unite da un indissolubile legame. Sulla base di quanto analizzato in questi paragrafi, valuterò dunque il rapporto e la relazione presente tra conflitto di interessi e corruzione secondo la mia opinione.

2.1 Il conflitto di interessi all'interno dell'etica pubblica

In questo paragrafo illustrerò la correlazione tra conflitto di interessi ed etica pubblica includendo una valutazione dell'accesso alle cariche politiche. Riguardo la definizione di conflitto d'interessi sussistono alcune divergenze (date anche dall'utilizzo dell'espressione con accezioni parzialmente differenti nella varietà delle discipline). Secondo Alberto Vannucci, "occorre cambiare paradigma, distaccarsi dalla cultura giuridico-formale dominante che in Italia conduce a prospettare quale soluzione naturale di qualsiasi problema collettivo l'approvazione (quasi mai l'abrogazione) di un provvedimento legislativo"⁴⁶. È evidente che il conflitto di interessi, pur non integrando (ancora) un'ipotesi di corruzione, certamente rappresenta uno sviamento dell'esercizio della funzione pubblica rispetto agli obiettivi propri e può favorire lo sviluppo di fattispecie corruttive, alterando, in ogni caso, l'andamento dell'economia e il corretto funzionamento della democrazia.

Riprendendo gli studi in materia, nell'ambito del diritto pubblico, possiamo descrivere il conflitto di interessi come la "situazione in cui il titolare di una carica elettiva o di un pubblico ufficio ha (o è preposto alla cura di) un interesse economico privato tale da poter influenzare (o anche soltanto apparire di influenzare) l'esercizio dei suoi doveri pubblici, potendo preferire tale interesse all'interesse pubblico che dovrebbe perseguire in considerazione delle funzioni che è chiamato a svolgere"⁴⁷. L'interesse privato rilevante, in quanto potenzialmente confliggente con quello pubblico, assume rilievo nelle due distinte ipotesi della titolarità e della rappresentanza dell'interesse stesso. Si tratta di una situazione che può, naturalmente, porsi sia per il personale politico sia per quello dell'amministrazione. Tuttavia, per quest'ultimo è meno frequente che il conflitto di interessi possa

⁴⁶ [A. Vannucci, *Atlante della Corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2012: 11]

² [S. Williams, *Conflict of interest: the ethical dilemma in politics*, Gower Pub Co, Hants 1985:152]

derivare dalla titolarità di patrimoni di particolare consistenza, con la conseguente necessità di ricercare più complessi strumenti di separazione degli interessi. La questione del conflitto di interessi ha assunto una particolare centralità in Italia soprattutto in relazione alle cariche politiche. “I micro-problemi dell’etica pubblica, a livello politico, furono oscurati dai macro-problemi derivanti dall’ingresso nell’arena politica di Silvio Berlusconi: problemi diversi, ma per lo più sintetizzati nell’espressione “conflitto di interessi”⁴⁸. Nel 1994, quando Silvio Berlusconi diventa Presidente del Consiglio, nomina un comitato che elabora un progetto, poi disegno di legge, che finisce per dare maggiore importanza alle imprese piuttosto che preservare la neutralità degli atti di governo e l’imparzialità dell’informazione. “La situazione verificatasi con Silvio Berlusconi alla guida del governo [...] ha rappresentato la sintesi perfetta e concreta di tutti i problemi con i quali gli studiosi di etica pubblica devono spesso confrontarsi in astratto [...] però, i diversi problemi sono stati confusi tra loro e spesso accoppiati con rimedi sbagliati”⁴⁹. Partendo da questo principio si pone dunque, la questione dell’incandidabilità. Per evitare i casi di indegnità etica (Cost. art. 54) servono dunque norme che vietino che alcune cariche siano assunte da persone che, per condanne penali o altro, siano considerate non degne di ricoprirle. La presenza di Silvio Berlusconi sulla scena politica ha comportato una sovrapposizione del tema del conflitto di interessi con tematiche come la concorrenza televisiva e il pluralismo di informazione: “A causa della presenza ingombrante di Silvio Berlusconi [...] il dibattito sul conflitto di interessi si è spesso incrociato e confuso con quello su altri temi, non meno importanti, come quello della concorrenza nel settore televisivo, del pluralismo dell’informazione, dell’ineleggibilità dei titolari di concessione amministrativa, della compatibilità con la carica di governo di altre attività”⁵⁰. Come interagisce quindi l’etica pubblica all’interno di tale fenomeno? Bernardo Giorgio Mattarella, all’interno dell’opera “*Le regole dell’onestà*”, definisce il caso italiano come una “materia di morale costituzionale”⁵¹, che tali questioni non possano prescindere dalla considerazione del valore della democrazia stessa e dai principi costituzionali. Il caso di Silvio Berlusconi rappresenta un vero e proprio conflitto di interessi che si connota in una modalità piuttosto particolare. Essa, infatti, non implica necessariamente il fenomeno corruttivo anche se lo stesso può farne parte. Pur non essendo sempre presente, il conflitto di interessi rappresenta per gli eletti la base dei più pericolosi casi di corruzione. Infatti, l’elezione non esclude l’eletto dal giudizio sulle sue azioni, piuttosto ne delinea un compito di responsabilità di cui devono dar conto. La commistione di interessi privati e pubblici aumenta quindi la possibilità di fenomeni corruttivi ai quali bisogna rispondere con una politica che possa essere maggiormente preventiva e meno punitiva. Soprattutto in ambito politico, è fondamentale che ci siano regole e controlli su elezioni, campagne elettorali, requisiti e interessi dei candidati ed eletti. “Queste regole [...] non sono una limitazione della democrazia, ma un suo completamento: la democrazia [...] non si esaurisce nei meccanismi elettorali, ma richiede condizioni come il pluralismo dell’informazione, la parità delle armi, bilanciamenti e contrappesi”⁵². La tesi espressa in questo paragrafo è quindi che risulta possibile individuare una precisa definizione di conflitto di interessi riguardo la politica e l’amministrazione, mentre ciò che appare meno evidente è invece l’applicazione delle norme per ovviare al conflitto di interessi. La vicenda di Silvio Berlusconi rappresenta un caso esemplare della problematica commistione tra politica e conflitto di interessi che tutt’ora rimane irrisolta. Ciò che risulta certo è

⁴⁸ [B. G. Mattarella, *Le regole dell’onestà*, Il Mulino, Bologna 2007:66]

⁴⁹ [Ivi pag. 83]

⁵⁰ [Ivi pag. 83-84]

⁵¹ [Ivi pag. 85]

⁵² [B. G. Mattarella, *Le regole dell’onestà*, Il Mulino, Bologna 2007:67]

che sia necessaria una politica maggiormente preventiva e meno punitiva al fine di creare le basi per una democrazia più funzionale. Permane inoltre aperto il dibattito sul legame e consequenzialità del fenomeno della corruzione e del conflitto di interessi, domanda a cui proverò a rispondere nei prossimi paragrafi.

2.2 Politica e anticorruzione: lo *spoils system*

Un altro aspetto critico risulta la disciplina delle nomine alle cariche dirigenziali negli enti pubblici: “Alla dirigenza pubblica è stata somministrata una dose sempre più massiccia di *spoils system* e di precarietà nella titolarità degli incarichi dirigenziali”⁵³. Lo *spoils system* rappresenta una prassi politica nata negli Stati Uniti d’America tra il 1820 e il 1865, in virtù della quale gli alti dirigenti della pubblica amministrazione si alternano con il cambiare del governo⁵⁴. Il meccanismo dello *spoils system* è un sistema americano, (abbandonato da più di 130 anni), che però secondo Cassese, nasconde molte caratteristiche italiane. Il nome prende origine dall’idea che il vincitore prenda le spoglie del vinto. Negli Stati Uniti tale regola implicava che il nuovo presidente potesse interrompere il rapporto lavorativo con i collaboratori del suo predecessore. A partire dal 1990, tramite l’affermazione dei sistemi elettorali maggioritari, l’espressione è entrata nel linguaggio politico italiano per indicare l’insieme dei poteri che consentono agli organi politici di scegliere, solitamente ma non necessariamente (come previsto dalla l. 145/15 luglio 2002), tra soggetti già dipendenti dell’amministrazione pubblica, figure di vertice quali segretari generali, capi di dipartimento, segretari comunali e seguenti⁵⁵. Il sistema dello *spoils system*, dunque, rappresenta la nomina dei dirigenti pubblici in relazione al governo in carica: spesso è nominato non il più competente, ma il più fedele al governo. Tale prassi si pone come punto focale del dibattito sul conflitto di interessi contestando la divisione che sussiste tra la responsabilità dei politici e quella degli amministratori. I sostenitori di tale sistema evidenziano come risultato fondamentale la presenza di una maggioranza politica, democraticamente eletta, che possa contare su dirigenti fedeli. Per ciò che concerne tali incarichi, appare rilevante scegliere individui che mostrino lealtà verso la maggioranza di governo. La maggioranza potrebbe però ignorare regole fondamentali (imparzialità e neutralità dell’amministrazione) di rilevanza costituzionale. Chi critica lo *spoils system* ne sottolinea infatti la discrepanza tra competenza propria dei politici e degli amministratori: “La democrazia è ben altro che elezioni e fedeltà politica: essa richiede meccanismi di correzione e garanzie di pluralismo e di imparzialità amministrativa”⁵⁶. Sabino Cassese evidenzia come i funzionari pubblici, secondo la Costituzione, debbano essere neutrali e al servizio della nazione⁵⁷. Ciò significa che sia fondamentale che essi mantengano una distanza nei confronti di partiti o esecutivi, in quanto cedrebbe l’imparzialità della amministrazione stessa. In Italia contrariamente i collaboratori delle forze che sono state battute rimangono in ruolo, sia pure in posizioni meno rilevanti e meno retribuite. Tale situazione implica

⁵³ [Ibid.]

⁵⁴ [G. Beato, Il vero *spoils system* federale americano. Che succede dopo la vittoria di Donald Trump, Etipaca.it, 15 dicembre 2016]

⁵⁵ [Enciclopedia Treccani, Spoil system, Roma 2020]

⁵⁶ [B. Giorgio Mattarella, *Le regole dell’onestà* Il Mulino, Bologna 2007: 69]

⁵⁷ [S. Cassese, *Spoil system, quel male che corrode la pubblica amministrazione*, Corriere, 13 luglio 2018]

una maggiorazione dei costi. Il modello americano si proponeva inoltre come unitario; in Italia, si connota in una pluralità di tipologie. Possiamo ricordare i seguenti: lo spoil system per nomine in enti pubblici e società che fanno decadere soggetti nominati nell'ultimo periodo del precedente governo o precedente legislatura; lo spoil system dirigenziale, che si applica una sola volta per liberare posti occupati; lo spoil system a regime per capi di dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che cessano ogni volta al giuramento del nuovo governo; lo spoil system a regime per i capi dipartimento dei ministeri: cessano dopo 90 giorni dal giuramento del nuovo governo ed infine, lo spoil system improprio, connesso alla temporaneità degli incarichi. Oltre ai modelli sopra citati, vi è inoltre un dato rilevante: vi sono le discipline regionali che in molti casi all'interno delle Asl e all'interno della macchina comunale e regionale stessa, usano in modo generalizzato pratiche di spoil system. Nonostante, dunque, sia noto il risultato che comporta l'utilizzo di questo sistema, nessun governo ha mai voluto rinunciare a questa leva, non solo perché in tal modo si priverebbe di un meccanismo di ausilio e fidelizzazione, ma anche perché risulta difficoltoso stabilire come si possa tornare a un sistema rispettoso della Costituzione e dei principi base, secondo i quali la burocrazia deve essere neutrale. Guardando alla cronaca più recente, è stato decretato che lo spoils system sia legittimo solo in relazione agli incarichi dirigenziali apicali che non attengano a una semplice attività di gestione. Così si è espressa la Corte di cassazione con la sentenza 2510 del 31 gennaio 2017. La vicenda trae origine dal ricorso di un dirigente della Regione Calabria dichiarato decaduto dall'incarico nel 2005 dalla nuova Giunta che si era appena insediata dopo le elezioni, in applicazione dello spoils system. Il ricorso in Cassazione si basava sull'erronea, per il ricorrente, «statuizione della Corte d'appello che ha ritenuto il dirigente di un dipartimento sia struttura intermedia di raccordo tra funzioni di governo e quelle amministrative». Su tale argomento la giurisprudenza si era espressa con la sentenza 124 del 2011 con cui è stata ribadita «l'illegittimità costituzionale di meccanismo di spoils system riferiti a incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione, cioè di "funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico» ritenendo di converso costituzionalmente legittimo lo spoils system quando riferito a posizioni apicali del cui supporto l'organo di governo «si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo»⁵⁸.

2.3 La corruzione politica come giustizia relazionale

Molti studiosi hanno concentrato la loro attenzione sulle motivazioni e sulle relazioni corruttive prima di attuare il passaggio verso possibili azioni risolutive. Emanuela Ceva parte dall'analisi del significativo grado di incertezza concettuale e normativa che circonda il concetto di corruzione, nella sua opera *“Corruzione politica come ingiustizia relazionale”*. Essa difende una visione non causale: la corruzione politica non è semplicemente una causa di un ulteriore torto, ma un male in sé, indipendentemente dal suo impatto causale sulle istituzioni politiche. Il pensiero di fondo è che la corruzione politica sia una forma di ingiustizia istituzionale primaria e non solo una fonte di torti istituzionali. Ha ancora una relazione con le istituzioni, perché contraddice la logica della responsabilità pubblica che è alla base delle istituzioni politiche. Ma questa relazione è una relazione non causale. Ceva descrive la corruzione politica come una forma di ingiustizia relazionale. Il torto della corruzione politica sta nel fatto che i politici corrotti violano i doveri di responsabilità e di giustificazione pubblica dovuti ai loro pari e indirettamente ai cittadini, mostrando così mancanza di rispetto verso il loro status normativo di questi ultimi come titolari di diritti.

⁵⁸ [E.Bronzo, *Spolis system legittimo per i dirigenti apicali*, Il Sole 24 ore, 31/01/17]

La corruzione è quindi l'uso irresponsabile di un potere d'ufficio affidato⁵⁹. Emanuela Ceva sostiene inoltre che è perfettamente possibile la presenza di un uso pubblicamente irresponsabile del potere affidato in singoli casi, nella condotta personale, così come in comportamenti più complessi, comportamento legato alle istituzioni⁶⁰. Di conseguenza, la corruzione politica è una caratteristica sia delle istituzioni che dei singoli occupanti dei ruoli. All'interno dell'opera di Emanuela Ceva, viene dedicato ampio spazio ai sostenitori dell'approccio istituzionalista. Tali esperti affrontano le domande sulla corruzione rivolgendosi verso quelle occasioni in cui la corruzione politica presenta un detentore di un ruolo istituzionale che, attuando il suo potere d'ufficio, persegue un'agenda la cui logica può non essere pubblicamente rivendicata come coerente con i termini del mandato per il quale quel potere è stato affidato al suo ruolo. Il carattere della responsabilità assume un'importanza determinante. Questa caratterizzazione della corruzione politica come un uso di un potere d'ufficio pubblico e non responsabile, si adatta ai casi di comportamento corrotto individuale come il nepotismo, dove le relazioni familiari di favoritismo sostituiscono quelle di responsabilità pubblica. Allo stesso tempo, esso si applica anche a determinate pratiche istituzionali corrotte come il finanziamento privato delle campagne elettorali, caso esemplare di ciò che accade quando l'azione pubblica è esposta all'influenza irresponsabile dei poteri privilegiati⁶¹. Lawrence Lessig⁶² ha recentemente consolidato un approccio istituzionalista alla corruzione. Tale approccio, si concentra su quelle situazioni in cui le istituzioni sono sistematicamente invischiate in relazioni di dipendenza illecita tali che la loro capacità di adempiere a un determinato scopo, è essenzialmente minata. Ciò, diminuisce la loro affidabilità. Secondo Lessig, la dipendenza strutturale di un politico da un ricco donatore che finanzia la sua campagna elettorale risulta problematica in quanto corrotta, poiché mina lo scopo essenziale dell'istituzione delle elezioni democratiche, rendendola dipendente da poteri diversi da quelli da cui è stata progettata, ossia la finanza contro il popolo. D'altra parte, la corruzione individuale si verifica quando un funzionario pubblico abusa del suo ruolo per ottenere un beneficio personale, come denaro o favori privati. Per gli istituzionalisti, questa forma di corruzione è problematica solo per una questione di moralità personale del funzionario pubblico corrotto. Egli, infatti, tradisce i suoi doveri d'ufficio per cercare qualche tipo di beneficio materiale per sé stesso. Le tangenti, ad esempio, illustrano un tipo di comportamento sbagliato che contraddice l'etica professionale. Nei casi in cui siano le istituzioni ad essere corrotte, si produce invece un vantaggio politico, non meramente personale, perché questo vantaggio riguarda l'esercizio delle funzioni di un pubblico ufficiale. Un politico che riceve una grossa donazione per la sua campagna da una casa farmaceutica privata non ottiene alcun beneficio materiale per sé a livello personale, bensì a livello lavorativo. Questa donazione, infatti, contribuisce alla sua elezione e, quindi, all'acquisizione del potere politico. Per gli istituzionalisti, l'erroneità di questo meccanismo istituzionale ha un'importanza prettamente politica perché la distorsione dei meccanismi democratici che produce, soprattutto quando porta alla produzione di regole di parte (come, ad esempio, una regolamentazione più morbida delle sperimentazioni necessarie per la commercializzazione di un certo farmaco), ha la conseguenza negativa di diminuire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche. Questa interpretazione della corruzione politica ha un discreto successo nel dare un senso a patologie importanti che colpiscono sistematicamente la qualità dell'ordine pubblico democratico. Ma questo merito ha lo svantaggio di far emergere solo un sottoinsieme dei casi di corruzione politicamente rilevanti in una

⁵⁹ [E. Ceva, *Political Corruption as a Relational Injustice*, Cambridge University Press, Cambridge 2019: 35]

⁶⁰ [E. Ceva, *Political corruption as a relational injustice*, Cambridge University Press, Cambridge 2019: 118]

⁶¹ [E. Ceva, *Political corruption as a relational injustice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019: 120]

⁶² [L. Lessig, *Institutional Corruption*, Center of Ethics, Cambridge 2011: 16]

democrazia. Tale inconveniente limita la capacità di questo conto della corruzione politica di fornire analisi e orientamenti normativi, poiché è probabile che il conto trascuri un certo numero di casi rilevanti che non rientrino in questa caratterizzazione sui generis del fenomeno. Come visto, l'approccio istituzionalista alla corruzione politica si concentra sul funzionamento dei meccanismi istituzionali. Da questa prospettiva, il comportamento corrotto di singoli funzionari pubblici può essere politicamente (non solo personalmente) problematico solo nella misura in cui danneggia questi meccanismi. È il caso, per esempio, di abusi sistematici di potere che finiscono per costituire un sistema parallelo di regole che arrivano a governare il funzionamento di un'istituzione. Sintetizzando, i casi di corruzione politica che l'approccio istituzionalista cattura sono sistemici. Questa non è una semplice implicazione dell'approccio istituzionalista, ma una delle sue esplicite caratteristiche distintive, poiché la corruzione istituzionale è la corruzione di un sistema. Si applica ai casi in cui il comportamento corrotto di coloro che occupano ruoli istituzionali è "regolare e prevedibile" e, come tale, ha un impatto erosivo sull'affidabilità dell'istituzione nel suo complesso. Tale orientamento finisce quindi per trascurare la salienza politica delle istanze individuali, forse sporadiche, di comportamento corrotto da parte dei funzionari pubblici. In questi casi, il comportamento corrotto individuale non riesce a soddisfare la descrizione di un'istanza politicamente rilevante di corruzione e a generare il tipo di danno istituzionale necessario per la sua valutazione normativa come un torto politico (non solo personale). Da una prospettiva descrittiva, tale comportamento è troppo sporadico e isolato per causare un'alterazione dei meccanismi istituzionali che renderebbe l'istituzione in questione incapace di adempiere al suo scopo. Dal punto di vista normativo, la scorrettezza di tale comportamento non è politicamente saliente perché non è sufficientemente sistematico da provocare una perdita di affidabilità istituzionale. Naturalmente, nessun sostenitore dell'approccio istituzionalista nega il verificarsi o l'importanza di questi casi individuali, ma sembrano meno interessati alla loro importanza politica⁶³. Per alcuni autori, l'impatto della corruzione dovrebbe essere strettamente causale: ottenere la corruzione politica dipende da come e quando il corretto funzionamento delle istituzioni politiche è influenzato in modo causale. Dennis Thompson, per esempio, sostiene che la corruzione vada contro tre valori incorporati o necessari per il corretto funzionamento delle istituzioni politiche democratiche: l'indipendenza (o giudizio imparziale, cioè la virtù di prendere decisioni politiche sul merito della questione), equità e responsabilità. Lawrence Lessig vede la corruzione politica come una forma di errata dipendenza: la dipendenza dell'azione politica da donatori e finanziatori, e non dal popolo. Egli, ritiene tale dipendenza errata, in quanto viola i principi di uguaglianza di trattamento e di uguaglianza di rappresentanza.

2.4 La corruzione come torto di delega

Percorrendo l'analisi del dibattito critico sulla corruzione, incontriamo il pensiero di Gianfranco Pellegrino. Egli sostiene che le visioni istituzionaliste della corruzione politica non possano rendere conto della salienza politica della corruzione personale dei politici eletti. Ci troviamo di fronte alla difesa di una visione della corruzione politica come "torto di delega", cioè come torto aggiuntivo, che consiste nel trasferimento forzato sui costituenti dei torti morali e politici dei politici eletti. Tale visione della corruzione politica come torto di delega si adatta ad una nozione generale ed intuitiva di corruzione morale, che può dare un miglior resoconto di casi specifici di corruzione dei politici nei

⁶³ [E. Ceva, *Political corruption as a relational injustice*, Cambridge University Press, Cambridge 2019.

regimi democratici⁶⁴. Il punto di vista che Gianfranco Pellegrino contesta, può essere individuato con il nome di istituzionalismo politico. Esso afferma che la corruzione politica si basi solo sulle istituzioni (istituzionalismo puro) e sulle istituzioni e gli occupanti di ruoli individuali (istituzionalismo misto). Nell'introduzione dello scritto "Routledge Handbook of Political Corruption", Paul Heywood osserva che i termini "corruzione" e "corruzione politica" sono spesso usati quasi in modo intercambiabile⁶⁵. Gianfranco Pellegrino si pone dunque l'obiettivo di reagire a questo uso indicando una nuova visione di ciò che è specifico della corruzione politica. Nello stesso volume, Mark Warren sottolinea il forte consenso sull'opinione che la corruzione "corroda le norme, i processi e i meccanismi della democrazia stessa", costituendo così qualcosa di negativo per la democrazia e una deviazione dalle giuste pratiche democratiche⁶⁶. Nelle democrazie, i politici agiscono in nostro nome; ciò può renderci complici delle malefatte degli stessi. La complicità nell'illecito ufficiale può essere il terreno per maggiori doveri di partecipazione attiva, volti a ridurre e riparare le malefatte del nostro Stato. Tuttavia, a volte i politici continuano le loro malefatte, nonostante gli sforzi dei cittadini. Questo accade generalmente tramite due modalità: in primo luogo, quando i politici agiscono segretamente o in modo fuorviante, e sabotano la barriera dei cittadini e la barriera istituzionale. In secondo luogo, quando i politici si impegnano in grandi o piccoli illeciti, sia pubblici che privati, ma lo fanno nella loro veste ufficiale, sfruttando così il rango e il potere affidatogli da parte degli elettori⁶⁷. In entrambi i casi, la condotta sbagliata dei politici può equivalere a imporre ai propri elettori, un torto indesiderato. Agendo in modo sbagliato in nostro nome, i politici ci costringono dunque, in quanto cittadini democratici, ad essere autori di un torto, corrompendo così forzatamente la nostra posizione morale. Questo punto di vista presuppone una visione generale della corruzione, secondo la quale la corruzione non è un torto distintivo, o primitivo, o un vizio sui generis. Piuttosto, la corruzione è una perversione della propria posizione morale, che può essere realizzato in molti modi. Si parla di individuo corrotto, quando lo stesso agisce ripetutamente in modo immorale, cercando di mascherare la stessa, appellandosi a razionalizzazioni tendenziose e ipocrite. In questa comprensione generale, le persone corrotte sono anche sempre corruttrici, in quanto corrompono sé stessi, pervertendo la loro posizione morale, e corrompono gli altri, inducendo simili perversioni. Secondo Gianfranco Pellegrino, dunque, la corruzione politica è la corruzione morale guidata dai politici che provoca effetti sui loro elettori. I politici corrotti portano avanti una corruzione morale a cui si impone la loro corruzione morale sugli elettori, in quanto sfruttano il potere che hanno grazie alle procedure democratiche. Così, sono moralmente corrotti in nostro nome, diffondendo la loro corruzione su di noi. Un tale tipo di coercizione a sopportare la paternità del torto altrui è il segno distintivo della corruzione politica. La corruzione politica quindi, causa ai cittadini un'indesiderata perdita di integrità che deriva dall'essere gli autori congiunti o collettivi delle azioni immorali dei politici. Per tale motivo l'autore la definisce come "torto di delega". La corruzione politica personale è un ulteriore torto, risultante dal verificarsi di torti morali e dalla natura della delega democratica. Ciò, rende molti casi di comportamento scorretto personale politicamente rilevanti, contrariamente a quanto molti punti di vista sulla corruzione politica suggerirebbero. Seamus Miller sostiene invece, che "il diritto umano individuale all'autonomia" è alla base delle "istituzioni sociali" e che esso dia

⁶⁴ [G. Pellegrino, *Corruption as delegation wrongness*, Etica pubblica, Studi su Legalità e Partecipazione, 6 aprile 2020]

⁶⁵ [P. M. Heywood, *Routledge handbook of political corruption*, Routledge, Londra 2019]

⁶⁶ [M. Warren, *The Meaning of Corruption in Democracies*, in P. Heywood *Routledge Handbook of Political Corruption*: 42-55]

⁶⁷ [G. Pellegrino, *Corruption as delegation wrongness*, Etica pubblica, Studi su Legalità e Partecipazione, 6 aprile 2020]

origine a beni collettivi che devono essere assicurati attraverso l'azione istituzionale, o specificamente attraverso particolari diritti comuni connessi al funzionamento delle istituzioni (per esempio, il diritto individuale all'autonomia si realizza attraverso il godimento dell'istituzionale alla partecipazione politica)⁶⁸. Warren afferma che l'erroneità della corruzione politica risiede in tre fatti: l'esclusione ingiustificata dei cittadini (questo è contro il valore dell'equa inclusione), l'aumento della partecipazione politica, l'esclusione ingiustificata dei cittadini (questo è contro il valore dell'equa inclusione) e l'atteggiamento duplice con cui si ottiene l'esclusione (cioè il fatto che i funzionari corrotti riconoscano ufficialmente, ma segretamente violino l'uguale diritto all'inclusione di alcuni cittadini), e il fatto che l'esclusione normalmente avvantaggi i corrotti e danneggi alcuni dei cittadini esclusi⁶⁹. Secondo l'istituzionalismo puro, la corruzione politica è un vizio, o un malfunzionamento delle istituzioni politiche, piuttosto che uno specifico comportamento dei singoli leader politici⁷⁰. Di conseguenza, la corruzione politica può verificarsi anche se ogni singolo occupante di un ruolo istituzionale agisce in modo (altrimenti) corretto⁷¹. Inoltre, anche se un singolo occupante di un ruolo è moralmente corrotto o corruttore, l'istituzione a cui partecipa può mantenere il suo corretto funzionamento, ed essere quindi politicamente non corrotto. Queste conseguenze dell'istituzionalismo puro possono essere considerate implausibili. L'istituzionalismo misto è un tentativo di evitare queste conseguenze implausibili, distribuendo la corruzione politica tra le istituzioni politiche e gli occupanti dei ruoli. Per esempio, Miller sostiene che, sebbene la corruzione delle istituzioni sia concettualmente diversa dalla corruzione degli occupanti di ruoli istituzionali e dai casi non istituzionali di corruzione, c'è una relazione di fatto, contingente ma frequente, tra la corruzione degli individui e la corruzione delle istituzioni in cui agiscono. Maria Paola Ferretti descrive casi in cui la corruzione delle istituzioni emerge necessariamente dall'aggregazione, interrelazione o accumulo di comportamenti individuali corrotti⁷². Questa è ancora una forma di istituzionalismo. La corruzione politica istituzionale è derivata dalla corruzione individuale e le istituzioni standard derivano dal giusto comportamento degli occupanti dei ruoli. Le mancanze di responsabilità pubblica che rendono sbagliate certe condotte si riferiscono al potere che è stato concesso a determinati individui in quanto occupanti di un ruolo istituzionale.

Parte seconda: i costi della corruzione, l'etica applicata.

2.5 La corruzione e la legge n. 90/2012

I costi economici causati dalla corruzione sono considerevoli in Italia, quanto negli altri paesi del mondo. “Secondo un recente studio, il costo annuo della corruzione negli appalti pubblici degli Stati membri dell'Unione Europea corrisponderebbe a 5,33 miliardi di euro. Questi dati comportano una grave perdita di competitività e pericolose conseguenze sul bilancio degli Stati dell'Unione”⁷³. Il legislatore italiano ha quindi ravvisato l'urgenza di un'analisi conoscitiva delle criticità e degli elementi che contribuiscono a determinare tale manifestazione patologica delle attività delle

⁶⁸ [S. Miller, *Institutional Corruption, A study in applied philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge 2019: 69]

⁶⁹ [A. Jancsics Graycar, *Gift Giving and Corruption*, in *International Journal of Public Administration*, 2017]

⁷⁰ [D. Thompson, *Theories of Institutional Corruption*, Harvard University, Cambridge 2018: 166]

⁷¹ [L. Lessing, *What An Originalist Would Understand «Corruption» to Mean*, *California Law Review*, Berkley 2014]

⁷² M. P. Ferretti “*A Taxonomy of Institutional Corruption*, in «*Social Philosophy and Policy*””, Cambridge University Press, 2018.

⁷³ *Scheda tematica per il semestre europeo - Lotta contro la corruzione*, pag.3, 2017.

pubbliche amministrazioni, per capirne le cause e tentare di porre rimedi adeguati. La sua attività di riforma si è concentrata sulla normativa anticorruzione adottata a partire dalla legge 6 novembre 2012 n.190. L'obiettivo di questa legge è la prevenzione e la repressione del fenomeno corruttivo attraverso un approccio che abbraccia più discipline, nel quale gli strumenti sanzionatori si configurino solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa. Nello specifico, si pongono a sostegno del provvedimento legislativo motivazioni di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini e di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano agli standard internazionali. La relazione illustrativa precisa come la corruzione apporti danni alla credibilità del paese in questione, traducendosi in ulteriori eventi dannosi per l'economia, a causa del disincentivo di investimenti stranieri. Il legislatore ha posto l'etica professionale al centro della missione amministrativa e ha imposto alla stessa, una serie di comportamenti al fine di garantire qualità nell'erogazione dei servizi e dar conto della propria attività, sia in termini di scelta che in termini di spesa pubblica.

2.6 La corruzione nell'analisi di contesto dell'Unione Europea

La Commissione Europea ha in questi anni, più volte illustrato gli esiti degli attenti monitoraggi sul dilagare del fenomeno della corruzione negli Stati, qualificandoli come “grave danno all'economia e alla società nel suo complesso”⁷⁴. D'altronde è ormai noto come la corruzione possa definirsi in senso ampio, come qualsiasi “abuso di potere ai fini di un profitto privato”. Da tale osservazione è emerso che “molti Paesi nel mondo sono afflitti da una corruzione profondamente radicata che ostacola lo sviluppo economico, mina la democrazia e lede la giustizia sociale e lo Stato di diritto”. Gli Stati membri dell'UE non sono immuni da questa realtà. Pur variando da un paese all'altro per natura e portata, la corruzione colpisce tutti gli Stati membri e si ripercuote sulla buona governance, sulla sana gestione del denaro pubblico e sulla competitività dei mercati. In casi estremi, mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei processi democratici⁷⁵. L'analisi del fenomeno negli Stati membri dell'UE e delle misure adottate per prevenire la corruzione e combatterla, non ha lasciato spazi a tentennamenti. Risulta infatti improcrastinabile la necessità di avviare un serio e costruttivo dibattito tra la Commissione, gli Stati membri, il Parlamento europeo e le altre parti interessate, per sostenere le attività anticorruzione. Si è messo in chiaro che se è pur vero che gli Stati membri dell'UE dispongono della maggior parte delle istituzioni e degli strumenti giuridici necessari per prevenire e combattere la corruzione, tuttavia, i risultati ottenuti non sono uniformi e soddisfacenti. Dall'esame degli specifici atti di corruzione, nei vari settori, e delle misure di contrasto adottate per prevenire o punire le pratiche di corruzione definite dalla legge è emersa una prima lapidaria riflessione di contesto: le norme anticorruzione, sebbene cospicue, non sempre vengono applicate con determinazione. Si sottolinea, cioè, la deficienza di un approccio incisivo ad un grave problema sistemico: innanzitutto si rileva un problema di effettività della tutela per carenza o inappropriata delle norme o per incapacità delle istituzioni pertinenti ad attuare le norme; frequentemente, inoltre, alla proclamazione o manifestazione di intenti o di impegno non sono seguiti risultati concreti per la mancanza di un'effettiva volontà politica di eliminare la corruzione. Se è vero che esiste una questione etica fondamentale che è di rilevanza mondiale oltre che europea a cui deve

⁷⁴ A. Vannucci, “Tre paradigmi per l'analisi della corruzione”. Università di Pisa, 2015.

⁷⁵ [Relazione della commissione al consiglio e al parlamento Europeo - Relazione dell'unione sulla lotta alla corruzione, Bruxelles 2014]

necessariamente corrispondere la proclamazione di principi e regole super primarie ineludibili rispetto alla salvaguardia stessa delle relazioni pacifiche di rilevanza per ciascuno Stato, è pur vero che la corruzione è un fenomeno complesso che si nutre di cattive prassi, i cui aspetti economici, sociali, politici e culturali si diversificano nel contesto nel quale esso si manifesta. Se, dunque, dalla declinazione di un sistema valoriale condiviso di rango super primario deriva l'individuazione di regole elementari e buone prassi che possano consentire ai singoli Stati di affrontare la corruzione con maggiore efficacia, esiste, però, un livello di approfondimento delle politiche di contrasto alla corruzione di competenza esclusiva nazionale, affidato poi, nell'attuazione, a ciascun livello di governo e sistema. Una politica seria ed efficace di contrasto al fenomeno corruttivo si caratterizzerà, dunque, per almeno due aspetti dinamici ed interagenti: la capacità di visione ed interazione di tipo generale, sistemico e programmatica tra livelli diversi e per la capacità di azione nel contesto, correzione e punizione, secondo una prospettiva di breve, medio e lungo periodo. L'efficacia ed il successo di una seria azione pubblica di contrasto della corruzione, dunque, dipende dalla volontà di replicare ad un fenomeno pervasivo, grave e sistemico con appropriatezza di indagine, di conoscenza, di metodo e di strumenti che consentano di programmare ed organizzare le azioni, diversificandole, in ragione del rischio concreto riscontrato nei diversi settori e livelli di governo, per un tempo sufficiente. La tangibilità dei risultati è direttamente proporzionale alla volontà effettiva di perseguirli, alla caparbia di contrastare il fenomeno corruttivo non solo con politiche di repressione, che per definizione sono postume ed episodiche e toccano i fatti già accaduti con irreversibilità o difficoltà al reintegro delle situazioni pregiudicate. Servono politiche sistemiche di prevenzione che introducano, modulandoli, strumenti intelligenti ed efficaci di contrasto, per prevenire, oltre che punire, le pratiche di corruzione nei diversi settori. Occorre che tali strumenti già ad una prima valutazione di prognosi ex ante - potenziando la capacità di controllo e quella di enhancement etico sul capitale umano delle organizzazioni, per aree di intervento - risultino idonei ad incidere sul rischio di corruzione insito in ciascun sistema sociopolitico-organizzativo.

2.7 L'etica pubblica all'interno della Costituzione

La Costituzione italiana annovera principi essenziali in ordine all'esercizio delle pubbliche funzioni, segnatamente sul versante dell'amministrazione. L'art. 54, mentre al 1° comma imputa a tutti i cittadini il dovere, di essere fedeli alla Repubblica e osservarne la Costituzione e le leggi, al 2° comma, con riferimento ai "cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche", stabilisce il più significativo dovere "di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge"⁷⁶. L'art. 97, prevede che la legge debba assicurare il buon andamento, e segnatamente l'imparzialità dell'amministrazione. E l'art. 98 afferma che i pubblici impiegati "sono al servizio esclusivo della Nazione"⁷⁷. Questi principi si riferiscono a coloro a cui è dovuto l'esercizio delle funzioni pubbliche e in particolari le funzioni di amministrazione. Gli agenti pubblici come titolari di organi e di uffici possono avere sia una titolarità politica che una professionale. Gli uffici politici e gli uffici burocratici si alternano nell'esercizio dell'amministrazione sia pure con competenze e responsabilità differenti. Questo pone immediatamente il problema dei complicati rapporti tra politica e amministrazione, problema centrale nella nostra tematica, che si accentua in un sistema istituzionale

⁷⁶ [V. Cerulli, *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative*, Astrid, Milano 2009: 9]

⁷⁷ [Costituzione italiana, art.97-98, 1947]

come il nostro, nel quale il principio democratico è attuato, nella sua completezza si direbbe, attraverso l'affermazione dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti del governo territoriale (regioni, province e comuni), enti di emanazione diretta delle rispettive collettività territoriali di riferimento e governati da organi a titolarità politica. L'etica pubblica si può correttamente definire proprio attraverso le formule usate dalla Costituzione, assai più pregnanti di quelle correntemente riscontrabili in dottrina: l'agire, cioè, da parte di ogni pubblico agente nell'esercizio delle funzioni che gli sono affidate, con disciplina ed onore, con imparzialità nei confronti del pubblico e attraverso un'azione che nel suo complesso si pone a servizio esclusivo della Nazione, cioè della collettività medesima. L'etica pubblica (o etica nel servizio pubblico, secondo altra dizione) è in questo frangente, definita come l'insieme dei principi e delle norme di comportamento corretto in seno all'amministrazione pubblica (per citare una definizione corrente); ciò che la Costituzione traduce nei principi ben più incisivi che si sono ricordati. Il comportamento corretto dei pubblici agenti deve essere inteso come quello da osservarsi sia nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza (elemento che accomuna i pubblici agenti a ogni operatore nell'ambito di aziende e società private), sia nei confronti del pubblico, cioè della collettività servita, alla quale i pubblici agenti sono legati da un diretto rapporto di servizio, contrappuntato da specifici doveri, che non si rinviene nell'ambito delle attività prestate nel settore privato⁷⁸.

L'etica pubblica definisce il corretto agire dei pubblici agenti al servizio della collettività, in tutta la sua pienezza, del rispetto della legge sino alla soddisfazione ultima degli interessi protetti, delle giuste aspirazioni dei cittadini utenti, nel rispetto della loro dignità. A fronte dei principi dell'etica pubblica, si pone la problematica della corruzione, che a sua volta può essere predicata di un sistema di governo nel suo complesso, e nell'ambito di questo, del sistema amministrativo, del sistema giudiziario etc. come qualificazione che si riferisce al funzionamento del sistema come tale e nelle sue diverse articolazioni, nei confronti dei cittadini, degli amministrati, degli utenti, al cui servizio il sistema è rivolto; laddove esso opera prevalentemente o nella gran parte dei casi, nell'interesse dei propri agenti, che per acquistare vantaggi e benefici in proprio, servono gli interessi di coloro che codesti benefici e vantaggi promettono ed erogano, anziché interessi della collettività. Ma la stessa qualificazione può essere predicata di singoli operatori ed agenti a fronte di specifici fatti, in genere sanzionati come reati⁷⁹. Si tratta di una problematica diversa, e in qualche modo più ristretta rispetto a quella dell'etica pubblica; che da una parte i fenomeni di corruzione sicuramente confliggono con principi dell'etica pubblica, ma, d'altra parte, apparati anche non corrotti, possono nondimeno nel loro concreto funzionamento, e anche nel comportamento dei singoli agenti, non rispondere nella loro azione ai principi dell'etica pubblica.

2.8 Una politica dell'etica pubblica

Il problema dell'etica pubblica si pone, come problema di politica legislativa, a fronte dei fenomeni di cattivo e distorto servizio reso dall'amministrazione al pubblico, al fine di individuare strumenti per rimediare al verificarsi di codesti fenomeni, o almeno per ridurne l'impatto sul funzionamento

⁷⁸ [U. Allegretti, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, Società Editrice Il Foro Italiano ARL, 1984]

⁷⁹ [V. Cerulli, *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative*, Astrid, Milano 2009: 8]

del sistema di governo e segnatamente dell'amministrazione, attività concreta al servizio della collettività, che si svolge mediante rapporti con singoli soggetti portatori di interessi protetti; attività perciò più esposta, alle altre funzioni di governo, alle cause che danno vita a codesti fenomeni. La cattiva amministrazione (c.d. *maladministration*) si evidenzia, appunto, nella massima patologia data dai fatti di corruzione e di malversazione; ma non si esaurisce in essi, che involge tutta una serie di fenomeni che vanno dai ritardi nell'espletamento delle pratiche, alla scarsa attenzione alle domande dei cittadini, al mancato rispetto degli orari di lavoro, fino alle stesse modalità di trattare le persone senza il dovuto rispetto e la necessaria gentilezza. Insomma, il fenomeno, soltanto in piccola parte riveste rilievo penale e per la gran parte attiene all'esigenza di buon andamento dell'amministrazione nel suo complesso e alla correttezza dei rapporti tra amministrazione e cittadini, esigenza fondamentale di funzionamento dello Stato democratico⁸⁰. Occorre sottolineare, su questo punto, che nello Stato democratico il cittadino è presente nella cosa pubblica non solo attraverso la partecipazione alla vita politica e attraverso il meccanismo della rappresentanza, ma anche attraverso una sua attiva presenza nell'ambito dell'amministrazione. La politica dell'etica pubblica, quindi, rappresenta l'insieme delle misure e degli interventi intesi a ottenere da parte dei pubblici agenti modalità di azione e comportamenti conformi ai principi dell'etica pubblica. Le aree di intervento della politica dell'etica pubblica sono molteplici, investendo tutte le discipline dell'amministrazione, sia sul versante dell'organizzazione, sia sul versante dell'attività. Ma emerge segnatamente sul versante soggettivo (cioè con riferimento a coloro che nell'ambito dell'amministrazione concretamente operano, i pubblici agenti) per ciò che attiene ai rapporti tra sfera privata (dei pubblici agenti stessi) e sfera pubblica (delle funzioni da essi esercitate nell'interesse del pubblico); nonché ai rapporti tra politica e amministrazione (cioè tra i pubblici agenti che operano nell'amministrazione, e perciò sono tenuti ad agire con obiettività e imparzialità al servizio del pubblico, in conformità alle norme del diritto obiettivo, e le organizzazioni politiche, i partiti, e i loro singoli esponenti, la cui influenza tende alla soddisfazione di interessi di parte)⁸¹. Entrambe queste aree possono essere considerate rischiose. Esse costituiscono il nucleo problematico dei rapporti dal quale scaturiscono i fenomeni di *maladministration*. Come condizione preliminare al fine di impostare correttamente una efficace politica dell'etica pubblica, si pone quella di assicurare, attraverso opportuni interventi normativi e contrattuali, trattamenti economici, in capo a funzionari e dirigenti, che siano competitivi con il settore privato ed effettivamente relazionati alla maggiore o minore importanza delle funzioni svolte e alle conseguenti responsabilità. L'appiattimento salariale che caratterizza l'attuale assetto del pubblico impiego non favorisce comportamenti dei pubblici funzionari orientati ai principi dell'etica pubblica. In sostanza, si pone l'esigenza di rivedere lo statuto del pubblico impiego, sia quanto alla disciplina delle retribuzioni che a quella delle carriere. Ma non è da trascurare l'organizzazione di luoghi di lavoro nonchè gli aspetti di prestigio sociale che alle posizioni lavorative nell'ambito della pubblica amministrazione possono essere connessi⁸².

2.9 Il distorto rapporto dell'amministrazione con la politica

⁸⁰ [U. Allegretti, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Digesto disc. Pubbl.* Torino 1993: 5]

⁸¹ [U. Allegretti, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Digesto disc. Pubbl.*, Torino 1993: 7]

⁸² [S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, *Il Foro Italiano*, Milano 1992: 45]

Fondamentale nell'affrontare i temi dell'etica pubblica è la questione del rapporto dell'amministrazione con la politica. Occorre tener presente che nel nostro tipo di Stato, retto dal principio democratico, le funzioni di governo della collettività sono in principio attribuiti ad organi che direttamente o indirettamente sono esponenti della collettività stessa, designati attraverso procedimenti elettorali. E le funzioni di governo si snodano secondo azioni concrete, "stipulate" nei loro contenuti fondamentali, con l'elettorato⁸³. Nell'ambito degli apparati di governo, gli organi politici, caratterizzati dal loro essere direttamente esponenti della collettività e chiamati a rispondere ad essa del loro operato, sono posti al vertice del sistema. Negli ordinamenti moderni, la gran parte delle funzioni di amministrazione è attribuita a questi uffici ed organi a carattere tecnico professionale (quelli cui l'art. 97 della Costituzione riconosce una sfera propria di attribuzioni e di responsabilità). Tuttavia, funzioni amministrative sono svolte da organi politici, e l'amministrazione nel suo complesso come funzione di governo della collettività non può certo essere avulsa dalle responsabilità della politica.

Si pone perciò su questo punto, una difficile questione che concerne i rapporti tra le due sfere, quella della politica e quella dell'amministrazione, le quali sono strutturalmente differenziate quanto al loro stesso essere, ma allo stesso tempo sono unite da un indissolubile legame. La politica è di parte, è parziale, è attività che si concretizza in organizzazioni quali i partiti che esprimono desideri, orientamenti, ideologie, di una parte della collettività, contrapposte a quelle che esprimono altre parti spesso contrapposte in maniera vivace, a volte esasperata. E perciò i programmi di azione, quelli che poi si concretizzano nell'azione di governo sono programmi condivisi da una parte della collettività e combattuti da altra parte. Mentre l'amministrazione per sua natura, è imparziale, è chiamata a servire oggettivamente gli interessi della collettività senza preferenza per alcuno inteso come singolo o come parte sociale. Nei casi di *maladministration*, si verifica proprio questo fenomeno, che l'amministrazione, l'esercizio del potere amministrativo, come notato da Cassese, "non viene più percepito come un potere impersonale e neutrale, bensì come strumento di parte"⁸⁴. Da ciò il dilemma. Vi sono azioni di governo, come l'indirizzo o la legislazione che indubbiamente attengono alla sfera della politica. Attraverso di esse la parte politica vincente stabilisce i valori sociali come obbligatori per tutta la collettività attraverso la loro traduzione in norme giuridiche. Ma queste norme poi debbono tradursi in azione concreta e qui opera l'amministrazione: nell'azione concreta l'amministrazione, applicando le norme che pure sono frutto di posizioni di parte, deve tradurle in rapporti e atti giuridici concreti caratterizzati nel modo che si è detto, fundamentalmente dai principi che ruotano intorno all'imparzialità⁸⁵. Tutto ciò impone la separazione o distinzione delle due sfere dell'azione di governo. La politica non può in quanto tale investire l'amministrazione. Ma d'altro canto, questa distinzione o separazione non può essere, in principio, netta e assoluta. Perché la politica è sempre responsabile di fronte alla collettività dell'andamento di tutta l'azione di governo (e perciò anche dell'amministrazione); segnatamente in un tipo di Stato quale il nostro, dove il principio

⁸³ [G. Melis, *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Napoli 1999: 89]

⁸⁴ [S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, Il Foro Italiano, Milano 1992: 50-51]

⁸⁵ [Ibid.]

democratico si articola in un accentuato pluralismo istituzionale in virtù del quale si configurano come enti politici organizzazioni, come quelle locali, deputate essenzialmente alle funzioni di amministrazione. Perciò, anche laddove il principio della separazione o distinzione tra le due sfere vuole essere accentuato (non può mai mancare un collegamento tra le due sfere. Detto collegamento, non può non tradursi nell'imputazione in capo agli organi politici di responsabilità e poteri (di diversa estensione e intensità) che si possono riassumere nella formula della direzione politica dell'amministrazione⁸⁶. Sul punto, occorre tener presente che nella nostra Costituzione, emergono concezioni anche contraddittorie dei rapporti tra politica e amministrazione; che da una parte in essa si ribadisce il principio proprio dello Stato parlamentare alle sue origini, che il Governo nel suo complesso e i ministri singolarmente sono responsabili dell'amministrazione di rispettiva competenza, anche nei singoli atti (art. 95); ciò che presuppone la titolarità di singoli poteri amministrativi nonché di strumenti, di direzione politica appunto, tali da consentire loro di rispondere per le funzioni esercitate dal complesso degli uffici. D'altra parte, secondo i fondamentali principi di cui all'art. 97, l'amministrazione è concepita come una sfera di azione oggettiva affidata a specifici uffici dotati di competenza e responsabilità proprie che operano nell'ambito delle disposizioni di legge al servizio della Nazione.

Questa contraddizione, almeno apparente, è stata di recente risolta attraverso l'applicazione del principio di separazione della politica dall'amministrazione; che si è tradotto, appunto, nella distinzione di due sfere dell'azione amministrativa, quella della programmazione dell'indirizzo e del controllo affidata agli organi politici, e quella della gestione amministrativa che avviene attraverso atti puntuali, affidata agli uffici e agli organi professionali. La titolarità diretta di funzioni amministrative in capo agli organi politici potrebbe essere evitata, attribuendo loro quelle funzioni che per il loro contenuto generale e non puntuale, è perciò meno coinvolto dalla cura di interessi particolari, meno possono incidere nel principio di imparzialità. Lasciando perciò alla responsabilità degli uffici professionali la gestione amministrativa puntuale, nella quale indubbiamente l'esigenza di uno stringente rispetto del principio di imparzialità si fa più pregnante⁸⁷. Questa impostazione appare sicuramente conforme alle esigenze di una corretta politica dell'etica pubblica. Proprio il distorto rapporto dell'amministrazione con la politica costituisce una delle cause principali, del funzionamento dell'amministrazione in difformità dei principi dell'etica pubblica. Staccare perciò la gestione amministrativa dall'influenza diretta della politica rappresenta perciò un passo avanti significativo di una efficace politica dell'etica pubblica. Infatti, perché il predetto principio possa funzionare in questa prospettiva, occorrono alcuni ulteriori requisiti che il vigente ordinamento non assicura, anzi, in qualche modo contraddice; e occorre altresì che la classe politica acquisisca essa stessa, nei concreti comportamenti, perciò al di là di quanto dispongono le norme, la convinzione che per il corretto funzionamento del sistema, essa a sua volta debba attenersi a principi di azione nei confronti degli uffici professionali e dei loro agenti, tali da garantirne, nell'ambito della loro responsabilità, l'imparzialità dell'azione. Anzitutto, la distinzione tra le due sfere di azione dev'essere rispettata, a partire da quella propria della politica. L'esigenza di un corretto esercizio della funzione di programmazione e di indirizzo affidata agli organi politici e rivolta agli uffici professionali, si deve tradurre: nell'individuazione precisa degli obiettivi di azione, dei tempi di realizzazione di questi

⁸⁶ [Ibid.]

⁸⁷ [V. Cerulli, *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative*, Astrid, Milano 2009: 10]

obiettivi, dei mezzi disponibili, nonché, ove necessario, dei criteri di massima da seguire nell'ambito dei procedimenti di amministrazione puntuale. Il tutto deve essere esplicitato in atti resi pubblici, anche all'utenza, e mantenuti fermi per un tempo ragionevolmente lungo, tale da assicurare un'adeguata azione amministrativa da parte degli uffici. Gli atti di programmazione e di indirizzo non dovrebbero essere modificati se non a fronte di particolari e motivate esigenze. La direzione politica dell'amministrazione deve avvenire esclusivamente attraverso tali atti. E d'altra parte, solo con riferimento ad atti di questo tipo può poi valutarsi l'attività degli uffici amministrativi in sede di controllo⁸⁸. Ciò comporta che al di là dell'adozione degli atti di indirizzo, non possa verificarsi alcuna azione di influenza politica sulle singole manifestazioni della gestione amministrativa, attraverso indicazioni puntuali, a maggior ragione se a carattere informale. Nella realtà, queste regole, che non sono altro che la diretta applicazione del principio della separazione vengono costantemente ignorate e normalmente violate. Gli organi politici stentano ad adottare atti di indirizzo dotati dei caratteri sopra indicati. Il perché (a parte incapacità e indolenze di vario tipo) è molto chiaro: la formalizzazione dell'indirizzo in atti pubblici, completi di tutti gli elementi costanti nel tempo, lega l'azione degli organi politici, ne limita la manovra sul complesso dell'amministrazione; e la conseguenza è che in luogo di codesti atti, che quando ci sono, sono estremamente generici perciò poco vincolanti, la direzione politica dell'amministrazione diventa influenza puntuale su singoli atti, su singole decisioni; influenza spesso del tutto informale, orale, telefonica, o in altre poco commendevoli forme. Ciò è, appunto, conseguenza, sul piano formale, di una violazione dell'obbligo di adottare specifici atti di indirizzo, e sul piano sostanziale, della violazione da parte della classe politica delle regole dell'etica pubblica che ad essa impongono di non influenzare in concreto l'opera dell'amministrazione; cioè a fronte di situazioni concrete, dove il favorire o il sacrificare l'uno o l'altro degli interessi in gioco, collegati all'una o all'altra parte politica, infrange con violenza il principio di imparzialità. La seconda serie di questioni che rende non valido ai fini dell'etica pubblica il principio della separazione come da noi applicato, riguarda la disciplina delle nomine dei funzionari agli uffici amministrativi. Indubbiamente, il conferimento ai funzionari professionali degli incarichi di direzione almeno dei principali uffici amministrativi, sembra essere prerogativa propria degli organi politici (scegliere i migliori funzionari affinché sia assicurato il buon andamento dell'amministrazione, ciò di cui la politica deve rispondere davanti alla collettività). E, d'altra parte, sembra spettare altresì alla responsabilità degli organi politici la valutazione dell'operato dei funzionari nominati ai diversi uffici al fine di stabilirne la permanenza in carica ovvero la rimozione o il trasferimento ad altro ufficio, a seconda delle esigenze obiettive della funzione⁸⁹. Detto questo, tuttavia, emergono nel nostro sistema disfunzioni evidenti. Innanzitutto, la durata degli incarichi dirigenziali è assai breve e in genere cessa nell'ambito stesso della durata del mandato politico dell'organo nominante. Ciò comporta che lo stesso organo che ha nominato il funzionario o dirigente dispone della possibilità di confermarlo o rimuoverlo dall'ufficio una volta scaduto il termine del rapporto. Da ciò è evidente l'influenza che l'organo politico può esercitare sul funzionario, consapevole questo, che dalla scelta del primo è condizionata la sua permanenza nell'ufficio. A questo proposito, un possibile correttivo, a mio giudizio del tutto indispensabile, sarebbe quello di prolungare la durata minima degli incarichi e quantomeno assicurare che essa non vada a scadere nel corso dello stesso mandato politico dell'organo nominante. In tal caso, il funzionario sarebbe consapevole del fatto che non dal primo dipende la sua permanenza nell'ufficio e perciò sarebbe meno

⁸⁸ [Ibid.]

⁸⁹ [Ibid].

disponibile a subirne l'influenza. La disfunzione appare ancora più evidente laddove il rapporto d'ufficio del funzionario è sottoposto al c.d. *spoil system*; laddove cioè la durata del rapporto d'ufficio segue il mandato dell'organo politico: ognuno è legittimato a chiamare alla direzione degli uffici amministrativi funzionari di propria fiducia⁹⁰. Sul punto, la Corte costituzionale, ha affermato alcuni importanti principi che possono essere assunti (anche al di là dell'applicazione al c.d. *spoil system*) come principi generali che regolano il sistema delle nomine agli uffici, in modo da svincolare i funzionari dalla soggezione al potere politico così da salvaguardarne l'imparzialità dell'azione (si tratta tuttavia di principi ben lontani da trovare generale applicazione): esigenza della continuità dell'azione amministrativa, ciò che comporta che l'interruzione del rapporto d'ufficio possa avvenire solo a seguito di accentuata inadempienza del funzionario, conferma o rimozione solo a seguito di obiettiva valutazione dei risultati dell'azione svolta (e perciò anche nel caso di *spoil system* il precedente titolare dell'ufficio deve essere confermato se la sua azione risulta correttamente svolta). E' inutile ricordare, che si tratta di questione ben nota e tante volte sottolineata in dottrina e nei pubblici dibattiti (con scarso riscontro nella concreta azione di governo) che la corretta applicazione di questi principi presuppone a sua volta un corretto funzionamento del sistema di valutazione dei dirigenti e funzionari degli uffici; il che presuppone a sua volta, da una parte che le pubbliche amministrazioni abbiano al loro interno strutture di valutazione del personale imparziali ed efficienti e tecnicamente attrezzate. Ma presuppone altresì, che gli organi politici esprimano la loro funzione di direzione politica dell'amministrazione attraverso atti di indirizzo e di programma chiari e precisi, resi pubblici nelle dovute forme, tali da vincolarne l'azione nei confronti degli uffici; così da permettere una obiettiva valutazione dell'azione concreta di funzionari e dirigenti nel periodo considerato con riferimento ai parametri stabiliti da detti atti di indirizzo e di programma (valutazioni di carattere obiettivo, con riferimento esclusivo alle esigenze della funzione o del servizio, quali stabilite dai predetti atti).

2.10 Il legame tra corruzione e conflitto di interessi

Sulla base di quanto analizzato nei paragrafi precedenti, ritengo che possa sussistere un legame tra conflitto di interessi e corruzione, ma che non sia necessario. Secondo la mia visione, la corruzione può essere acuita dal conflitto di interessi, ma può anche verificarsi in altre situazioni contingenti. Nel momento in cui sussistono interessi personali e familiari, le situazioni corruttive sono più frequenti. Il punto cardine che fa altresì scattare il fenomeno corruttivo rimane l'interesse economico e non i legami sopra citati. L'interesse economico può infatti sussistere a prescindere da tali legami e verificarsi in tempi, luoghi e modalità differenti. Una delle possibilità che ritengo fondamentale per ovviare alla problematica della corruzione riguarda l'efficienza dei controlli. L'assenza o l'inefficienza dei controlli è infatti una delle principali cause, della *maladministration* o della violazione costante dei principi dell'etica pubblica che riscontriamo nel funzionamento della nostra amministrazione⁹¹. Per controllo, si intende un'attività di valutazione di atti o di comportamenti (o di attività nel suo complesso) di soggetti terzi rispetto al soggetto o all'autorità controllante; sulla base di parametri prefissati, che possono attenersi alla legalità dell'azione, intesa come rispetto delle norme vigenti, ovvero all'economicità o ancora all'efficacia, nel senso della soddisfazione degli utenti. La valutazione nella quale si esprime il controllo può presentare conformità o difformità rispetto ai

⁹⁰ [S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, Il Foro Italiano, Milano 1992: 53-54]

⁹¹ [Ibid.]

parametri prefissati. La valutazione negativa dell'attività (o dell'atto, o del comportamento) soggetta a controllo, produce necessariamente delle conseguenze (esiti dell'attività di controllo) in ordine ad essa, ovvero in ordine ai soggetti dell'attività sottoposta a controlli, gli agenti⁹². Gli esiti dell'attività di controllo possono essere di vario tipo, come risulta anche dall'esperienza del nostro ordinamento positivo: esiti demolitori (annullamento o inefficacia degli atti riscontrati illegittimi, privi di copertura), esiti sanzionatori, (inflizione di sanzioni, anche pecuniarie a carico degli agenti) o in vario modo repressivi (rimozione dell'agente, scioglimento degli organi dell'ente). L'esito dell'attività di controllo può anche tradursi in una semplice segnalazione della irregolarità, del difetto o dell'illegittimità riscontrata nell'ambito dell'attività sottoposta a controllo; segnalazione che porta all'attenzione di organi responsabili e competenti, che può tradursi in iniziative da parte di questi, intese a correggere, a rimuovere, a modificare secondo quanto segnalato. E la segnalazione può anche tradursi in messaggi rivolti all'opinione pubblica che in una società aperta e democratica, possono a loro volta dare luogo a conseguenze anche rilevanti sul piano politico⁹³. L'azione amministrativa, nel suo complesso e nelle sue singole manifestazioni, deve svolgersi secondo i principi di imparzialità e buon andamento (legittimamente ed efficacemente); in quanto azione non libera ma servente gli interessi della collettività. E le modalità dell'agire devono essere pubblicamente evidenziate (principio dell'evidenza pubblica) in modo da consentirne il sindacato esterno⁹⁴. Ciò avviene sicuramente sul versante giurisdizionale (la cui ampiezza, e pienezza di tutela nelle controversie con le pubbliche amministrazioni è da noi sufficientemente assicurata). Ma il controllo giurisdizionale (cioè quello che avviene nell'ambito della risoluzione di singole controversie) ovviamente non basta ad assicurare lo svolgimento dell'azione amministrativa nel suo complesso secondo i predetti principi. Si tratta di un controllo condizionato dall'iniziativa di determinati soggetti e limitato alla tutela dei loro interessi protetti. Per sua propria natura esso presuppone controversie in atto, interessi violati, sussistenza di condizioni pratiche perché tali interessi possano essere soddisfatti. Indubbiamente la funzione giurisdizionale svolge anche un servizio generale alla collettività, sotto il profilo della difesa del valore della legalità; ma è un servizio non generalizzato, episodico, e ovviamente limitato alla tutela di uno solo dei valori che stanno dietro il corretto funzionamento dell'amministrazione, quello della legalità, ignorando necessariamente gli altri. Ritengo che per assicurare il corretto funzionamento dell'amministrazione nei suoi vari aspetti occorra un sindacato preventivo che possa evitare il compimento di illegalità, che assicuri il buon andamento complessivo dell'amministrazione, nei suoi uffici, nel loro concreto funzionamento, nel rispetto degli interessi del pubblico, che garantisca la sana gestione finanziaria di ogni amministrazione nell'ambito di ogni esercizio, che più in generale eviti che avvengano i fenomeni di cattiva amministrazione. A ciò serve un efficace sistema di controllo, obiettivo (non influenzabile da interessi di parte), tecnicamente attrezzato, esterno (terzo rispetto agli operatori la cui azione è soggetta a controllo). Il sistema nel suo complesso è stato del tutto trasformato, con la soppressione, sul versante statale, della più gran parte dei controlli preventivi di legittimità su singoli atti (rimasti limitati, ai sensi della legge n. 20/94, ai principali atti di governo); con l'attribuzione alla Corte dei conti di una vasta competenza in ordine al controllo di gestione,

⁹² [V. Cerulli, *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative*, Astrid, Milano 2009: 13-14]

⁹³ [E. F. Schlitzer, *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano 2002: 36-37]

⁹⁴ [Ibid.]

segnatamente finanziaria, non solo dello Stato ma di tutti gli enti del settore pubblico; più di recente, con la soppressione degli organi rispettivamente statali e regionali, di controllo degli atti delle regioni e degli enti locali (art. 9, l. cost. n. 3/01). Invero, queste modifiche del sistema, peraltro episodiche e non concepite nell'ambito di un unico disegno riformatore, si basano su alcune convinzioni, emerse nel corso del dibattito anche politico degli ultimi decenni, sicuramente condivisibili, la cui applicazione tuttavia è rimasta in uno stato ancora embrionale. Circa la riduzione dei controlli preventivi di legittimità, si può dire che la pervasiva presenza di tali controlli, sino ai più minuti atti di spesa dello Stato, risultava del tutto inutile distogliendo lo sguardo dell'autorità controllante dai problemi più rilevanti dell'azione amministrativa che si evidenziano a proposito dei principali atti di governo (cui appunto il controllo di legittimità è stato limitato, anche in conformità alla lettera dell'art. 100, Cost.). Sul controllo preventivo di legittimità è nota e diffusa la critica circa la sua inefficacia ad aggredire l'azione amministrativa nella concretezza dei suoi risultati. Ma c'è ancora da dire che il controllo preventivo di legittimità, almeno quello ridotto ai principali atti amministrativi e di spesa non può non investire tutti gli atti amministrativi dotati di comuni caratteristiche quanto alla loro importanza in termini amministrativi e finanziari, e non può essere limitato ai soli atti dello Stato. Per quanto riguarda la soppressione, attuata con la legge costituzionale n. 3/01, degli organi di controllo, rispettivamente statali e regionali, sugli atti amministrativi delle regioni e degli enti locali, sarà sufficiente ricordare che la motivazione di quella scelta legislativa (di rango costituzionale) sta tutta nella convinzione del legislatore che gli organi rispettivamente previsti dalla legge, fondamentalmente per la loro derivazione dal potere politico, non potevano garantire i requisiti di indipendenza e imparzialità che devono necessariamente caratterizzare l'attività di controllo; requisiti di indipendenza e imparzialità che viceversa sono da ritenere sussistenti in capo alla Corte dei conti. Ma la soppressione di quegli organi e in conseguenza delle relative attribuzioni di controllo, non significava affatto, negli orientamenti del legislatore, soppressione senz'altro del sistema dei controlli esterni, in quanto tali, delle regioni e degli enti locali, e dei relativi atti amministrativi e di governo (i quali per principio non possono avere, su questo versante, un trattamento diverso rispetto agli atti dello Stato). Tuttavia, è mancata, nell'esperienza successiva, un'iniziativa capace di ripristinare un sistema dei controlli su regioni ed enti locali eliminando gli evidenti difetti del sistema precedente. In sostanza s'è creato un vuoto nell'ordinamento che si è tentato in maniera del tutto insufficiente, di coprire attraverso una timida estensione delle attribuzioni della Corte dei conti in materia di controllo di gestione⁹⁵. I controlli risultano quindi un elemento basilare per prevenire il fenomeno corruttivo o una possibile "colluttazione di interessi", ma non l'unico. Oltre alla sfera preventiva, è necessario modificare l'ambito punitivo in caso di corruzione e conflitto di interessi. La corruzione per un atto d'ufficio, ossia un pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a sei anni⁹⁶. Per quanto riguarda il conflitto di interessi, il pubblico ufficiale, l'incaricato di pubblico servizio o il pubblico dipendente che, nello svolgimento delle sue funzioni o del suo servizio, orienta la propria attività contro l'interesse pubblico che è tenuto a rispettare, tutelare o proteggere, è punito con la reclusione da sei a dodici anni⁹⁷. Nello specifico il conflitto di interessi sembra costantemente subire un processo di depenalizzazione continua che rende ulteriormente lieve le possibili pene. Ritengo dunque che sia urgente una riforma nell'ambito della prevenzione e

⁹⁵ [V. Cerulli. "Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative", Astrid, Milano 2009:15]

⁹⁶ [Art. 318 Codice Penale. R. D. 19 ottobre 1930 n.1398]

⁹⁷ [Art. 42 comma 2 d. lgs. n.50/2016]

dell'attuazione delle pene per dissuadere gli individui da possibili atti corruttivi e lesivi del sistema istituzionale.

Capitolo 3: Il conflitto d'interessi e il male della corruzione

Parte prima: Le esperienze estere nell'ampio quadro del conflitto di interessi

In questo capitolo viene presentata la trattazione del conflitto di interessi dal punto di vista giuridico, partendo dalla nozione dello stesso, fino ad arrivare alle varie specificazioni. La nozione non si riferisce a comportamenti, ma a stati della persona. Un conflitto di interessi si determina quando a un soggetto giuridico sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (de iure vel de facto) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell'interesse funzionalizzato.⁹⁸ Non rileva particolarmente se tale interesse derivi da situazioni affettive o familiari o economiche. All'interno di questo capitolo, ho ritenuto importante soffermarmi sulle esperienze estere ed europee, comparandole al caso italiano. Ogni paese, ha infatti adottato normative ad hoc e reagito al cosiddetto "male della corruzione" nelle forme più disparate. Ciò nonostante, nazioni importanti come la Francia e la Germania, sembrano accontentarsi di alcune disposizioni che stabiliscono casi d'incompatibilità, alcuni dei quali sono destinati a prevenire i conflitti di interessi. In questi paesi, alcuni conflitti d'interesse non possono sorgere, mentre altri sono tollerati, purché non diano luogo a un reato penale. Pertanto, in questi paesi la nozione attuale di conflitto di interessi è quella "statica", espressa nella definizione dell'Oecd (Organization for Economic Co-operation and Development) secondo cui il conflitto di interessi è una situazione, non un comportamento. Un'eccezione a questo modo di definire il conflitto d'interessi è fornita dalla legge italiana che regola il conflitto di interessi dei membri del gabinetto. Essa afferma: "si ha una situazione di conflitto di interessi [...] quando il titolare di una carica di gabinetto partecipa al compimento di un atto, anche con una proposta, o non emette un atto obbligatorio, trovandosi in una situazione interdittiva o traendone un vantaggio, causando un danno all'interesse pubblico". Un conflitto di interessi a livello legislativo, quindi, si verifica non quando c'è un conflitto di interessi secondo il senso comune, ma quando qualcuno, trovandosi in un conflitto di interessi, ne trae un vantaggio indebito o infrange una norma interdittiva. La legge non regola il conflitto di interessi, ma alcuni possibili comportamenti del ministro che si trova nello stesso. L'analisi del conflitto di interessi in questo capitolo, parte quindi dall'analisi comparativa per arrivare al contesto nazionale e ai rimedi e alle soluzioni. Sono previsti dalla legislazione tre possibili rimedi per ovviare al conflitto di interessi: la rimozione, che implica la scelta tra i due interessi; la neutralizzazione, che implica un dovere di squalifica e l'esposizione, che implica una certa trasparenza. Il caso italiano presenta delle interessanti peculiarità e lacune in ambito normativo. La disciplina dei dipendenti pubblici rappresenta ad esempio un caso in cui la normativa vigente risulta sufficiente, ma non sempre correttamente applicata. Ben diversa è la situazione per quanto riguarda le cariche politiche, oggetto di un ampio dibattito. Continuerò la mia analisi tramite un breve cenno all'ambito del diritto privato. Il conflitto d'interessi secondo la disciplina privatistica è infatti l'ipotesi in cui il rappresentante concluda un contratto pur essendo portatore di un interesse

⁹⁸ [Ibid.]

proprio o di terzi contrastante con quello del rappresentato⁹⁹. Si tratta di una ipotesi particolare; può accadere, infatti, che il rappresentante possa usare il potere attribuitogli con la procura contro l'interesse del rappresentato per interessi personali o comunque a lui riconducibili. Un ulteriore caso particolare è rappresentato dalla materia di contratti pubblici, l'art. 42 del codice d.lgs. n. 50/2016 prevede una figura di conflitto d'interessi che viene definita solo in parte, mentre in altra parte rinvia alla definizione dell'art. 7 del DPR n. 62 del 2013. Si ha conflitto d'interessi quando il personale di una stazione appaltante interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne in qualsiasi modo il risultato in quanto ha direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o personale. Altre figure che in particolare costituiscono situazioni di conflitto di interesse sono quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 sopra citato. In seguito ad una approfondita analisi del quadro normativo vigente, concluderò con delle constatazioni risolutive.

3.1 La nozione di conflitto di interessi

Il conflitto di interessi non si configura come un concetto ben delineato, ma piuttosto come una serie di definizioni fornite dalla giurisprudenza. Le più accreditate, sono riportate in quanto segue: “Sussiste un effettivo conflitto di interessi quando è provato dalla parte ricorrente l'esistenza di una possibilità di trarre dalla deliberazione vantaggi propri o per i propri congiunti”. (T.A.R. Liguria Genova Sez. I Sent., 08/05/2015, n. 461). “Secondo i giudici amministrativi (cfr. TAR Lazio, I bis, 8.1.2020 n. 128) è possibile, alla luce dei diversi precedenti giurisprudenziali in materia, indicare che si abbiano “situazioni di conflitto di interessi” nei casi di seguito indicati: sussistenza di circostanze concrete idonee a comprovare un rapporto privatistico o, meglio, una comunanza di interessi imprenditoriali, seppure in via di mero “fatto”, tra il funzionario pubblico e un'impresa interessata all'aggiudicazione di una gara, atte a concretizzare l'esistenza della “potenzialità di inquinamento” e, dunque, il “rischio di danno”, sempreché le stesse non siano state adeguatamente valutate dall'Amministrazione, mediante argomentazioni idonee a supportare la sussistenza di un'identità di “condizioni” delle concorrenti (TAR Lazio, Roma, Sez. III ter, 31 luglio 2019, n. 10186)”; l'Amministrazione non si sia trovata a provvedere in attuazione di “disposizioni normative a carattere vincolato”, atte a neutralizzare in radice il pericolo di parzialità del funzionario (cfr. TAR Lazio, Sez. II quater. 11 marzo 2019, n. 3141); il componente dell'organo collegiale risulti coinvolto in una contestazione giudiziale afferente una precedente valutazione negativa, già resa nei confronti dall'interessato (C.d.S., Sez. VI, 24 luglio 2019, n. 5239); sussistano indizi che comprovano una “comunanza di interessi economici o personali di intensità tale da giustificare la deroga al dovere di esercitare la pubblica funzione connessa alla nomina di commissario” e, in termini generali, la sussistenza di relazioni tra il candidato e il commissario suscettibili di generare il sospetto che il candidato possa non essere giudicato in stretta aderenza al principio di imparzialità, a causa di rapporti professionali “non occasionali”, atti a concretizzare i requisiti necessari affinché possa operare il criterio sintomatico di incompatibilità”¹⁰⁰. Secondo il Parere della Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, Adunanza di Sezione del 31 gennaio 2019, n. 667/2019 sulla procedura di affidamento dei contratti pubblici” sul concetto di conflitto di interessi: “il conflitto riguarda propriamente gli interessi, vale a dire la tensione verso un bene giuridico che soddisfi un

⁹⁹ [Dispositivo dell'art. 1394, Codice civile.]

¹⁰⁰ [Raccolta giurisprudenziale e della casistica ANAC, aprile 2020]

bisogno.” La nozione non si riferisce quindi a comportamenti, ma a stati della persona. Un conflitto di interessi si determina le volte in cui a un soggetto giuridico sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (de iure vel de facto) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell’interesse funzionalizzato.¹⁰¹ Non rileva particolarmente se tale interesse derivi da situazioni affettive o familiari o economiche. Per l’inquadramento di teoria generale è sufficiente che sussistano due interessi in contrasto economico: quello funzionalizzato e quello, di qualsiasi natura, dell’agente. Il conflitto di interessi non consiste quindi in comportamenti dannosi per l’interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di siffatti comportamenti, un rischio di danno. L’essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti. Il conflitto di interessi va inteso come una condizione giuridica che si verifica quando, all’interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell’interesse funzionalizzato. Operare in conflitto di interessi significa agire nonostante sussista una situazione del genere e, quindi, sorge l’obbligo del dipendente di informare l’Amministrazione e di astenersi. Ai fini della configurabilità di un conflitto di interessi, possono rilevare sia utilità materiali (ad esempio, di natura patrimoniale) che utilità immateriali, di qualsivoglia genere. Perché il conflitto sorga è dunque necessario che si sia alla presenza di veri e propri interessi, rispondenti alla definizione sopra ricordata, vale a dire che effettivamente sussista un bisogno da soddisfare e che tale soddisfazione sia raggiungibile effettivamente subordinando un interesse all’altro. Vengono quindi in rilievo non già situazioni astratte e meramente potenziali, ma concrete, specifiche e attuali. Sul conflitto di interessi ‘potenziale’ e le “gravi ragioni di convenienza” la Sezione ha ritenuto che: Tali situazioni debbano essere indagate solo alla luce dell’art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013 e dell’art. 51 c.p.c. La struttura delle due norme è, infatti, identica e complementare. Le situazioni di “potenziale conflitto” sono, quindi, in primo luogo, quelle che, per loro natura, pur non costituendo allo stato una delle situazioni tipizzate, siano destinate ad evolvere in un conflitto tipizzato (ad es. un fidanzamento che si risolva in un matrimonio determinante la affinità con un concorrente). Ciò con riferimento alle previsioni esplicite riguardanti sia il rapporto di coniugio, parentela, affinità e convivenza, sia alla possibile insorgenza di una frequentazione abituale, sia al verificarsi delle altre situazioni contemplate nel detto art. 7 (pendenza di cause, rapporti di debito o credito significativi, ruolo di curatore, procuratore o agente, ovvero di amministratore o gerente o dirigente di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti). Si devono inoltre aggiungere quelle situazioni, le quali possano per sé favorire l’insorgere di un rapporto di favore o comunque di non indipendenza e imparzialità in relazione a rapporti pregressi, solo però se inquadrabili per sé nelle categorie dei conflitti tipizzati. Si pensi a una situazione di pregressa frequentazione abituale (un vecchio compagno di studi) che ben potrebbe risorgere (dove la potenzialità) o comunque ingenerare dubbi di parzialità (dunque le gravi ragioni di convenienza). Entrambi i tipi di situazione, quelle che evolvono de futuro verso il conflitto e quelle favorevoli de praeterito il conflitto, costituiscono la declinazione delle gravi ragioni di convenienza di cui agli art. 7 e 51 citati in cui si risolvono, ed anche del “potenziale conflitto” di cui agli articoli 6 bis e 53 citati. In sostanza la qualificazione “potenziale” e le “gravi ragioni di convenienza” sono espressioni equivalenti perché teleologicamente preordinate a contemplare i tipi di rapporto destinati, secondo l’id quod plerumque accidit, a risolversi

¹⁰¹ [Ibid.]

(potenzialmente) nel conflitto per la loro identità o prossimità alle situazioni tipizzate. Tuttavia, proprio poiché l'aggettivo "potenziale" rende ambigua la qualificazione della situazione di conflitto di interessi che impone l'obbligo di astensione dell'organo che deve svolgere una determinata attività all'interno dell'ufficio pubblico, e l'espressione gravi ragioni di convenienza è ancora generica, è opportuno precisare che possono configurarsi ipotesi di potenziale conflitto di interessi, con conseguente obbligo di astensione, solo quando ragionevolmente l'organo amministrativo chiamato a svolgere una determinata attività si trovi in una posizione personale e/o abbia relazioni con terzi che possono, anche astrattamente, inquinare l'imparzialità dell'azione amministrativa, con riferimento alla potenzialità del verificarsi di una situazione tipizzata di conflitto. Per giurisprudenza consolidata, inoltre: "le situazioni di conflitto di interessi, nell'ambito dell'ordinamento pubblicistico non sono tassative (ex multis, Cons. Stato, V, 19 settembre 2006, n. 5444), ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost., quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite". Per l'effetto, al di là delle singole disposizioni normative, ogni situazione che determini un contrasto, anche solo potenziale, tra il soggetto e le funzioni attribuitegli, deve comunque ritenersi rilevante a tal fine. Ogni Pubblica Amministrazione deve conformare la propria immagine, prima ancora che la propria azione, al principio generale di imparzialità e di trasparenza ex art. 97 Cost. (Cons. Stato, sez. IV, 7 ottobre 1998, n. 1291; Cons. Giust. Amm. Sic., sez. giur., 26 aprile 1996, n. 83; Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 1995, n. 775), tanto che le regole sull'incompatibilità, oltre ad assicurare l'imparzialità dell'azione amministrativa, sono rivolte ad assicurare il prestigio della Pubblica Amministrazione ponendola al di sopra di ogni sospetto, indipendentemente dal fatto che concolca situazione incompatibile abbia in concreto creato o non un risultato illegittimo (Cons. Stato, sez. VI, 13 febbraio 2004, n. 563)"¹⁰².

3.2 La non armonizzazione europea

La nozione di "conflitto di interessi" non è armonizzata all'interno dell'Unione europea. Alcuni Stati membri (come la Romania) hanno introdotto una definizione nel loro diritto penale, mentre altri Stati (come la Francia) non l'hanno fatto. Ciò non significa però che in questi Stati non vi siano misure penali applicabili ai conflitti di interessi. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha proposto la seguente definizione. "Un conflitto di interessi, implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubbliche"¹⁰³. Il diritto dell'Unione europea definisce il conflitto di interessi ai fini dell'attuazione del bilancio generale dell'UE. La definizione si applica a tutti i tipi di appalto pubblico finanziati con i fondi dell'UE nell'ambito delle azioni strutturali e della politica di coesione, indipendentemente dal loro importo. L'articolo 57, paragrafo 2, del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea (regolamento n. 966/2012), dà una definizione di conflitto di interessi ai fini della spesa e della gestione del bilancio dell'UE, che recita: "1. Gli agenti finanziari e le altre persone partecipanti all'esecuzione del bilancio e alla gestione, compresi i relativi atti preparatori, alla revisione contabile o al controllo non adottano azioni da cui

¹⁰² [Ibid]

¹⁰³ [*Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali*. Guida pratica per dirigenti. Commissione europea, Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). 12 novembre 2013.]

possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione.” “Ai fini del paragrafo 1, esiste un conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1, è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza d'interessi con il destinatario”¹⁰⁴. Prima di procedere con la nostra analisi, è importante specificare che conflitti di interessi e corruzione non sono la stessa cosa. La corruzione prevede solitamente un accordo tra almeno due partner e una tangente/un pagamento/un vantaggio di qualche tipo. Un conflitto di interessi sorge quando una persona potrebbe avere l'opportunità di anteporre i propri interessi privati ai propri obblighi professionali. Un conflitto di interessi non adeguatamente affrontato nell'ambito di una procedura d'appalto influisce sulla regolarità della procedura e comporta una violazione dei principi di trasparenza, parità di trattamento e/o non discriminazione che un appalto pubblico deve rispettare ai sensi dell'articolo 102 del regolamento finanziario. Un conflitto di interessi reale implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubbliche. Un conflitto di interessi apparente si presenta ogni qualvolta sembri che gli interessi privati di un funzionario pubblico possano influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi, ma, di fatto, non è così. Un conflitto potenziale di interessi si verifica quando un funzionario pubblico ha interessi privati che potrebbero far sorgere un conflitto di interessi nel caso in cui il funzionario dovesse assumere in futuro responsabilità specifiche (ossia, in conflitto) ufficiali. Le autorità di gestione dovrebbero sorvegliare la gestione delle procedure d'appalto da parte dei beneficiari per garantirne la regolarità ed equità. I beneficiari devono garantire la trasparenza e la parità di trattamento a tutti gli offerenti. Le autorità di gestione dovrebbero reagire con rapidità ed effettuare i controlli necessari qualora emergano irregolarità. Ciò non significa necessariamente che esista un conflitto di interessi ma soltanto che la situazione deve essere chiarita e che occorre adottare misure adeguate.

3.3 Analisi comparativa

Nella maggior parte dei paesi occidentali, la corruzione non è solo una questione penale, ma anche una questione di diritto amministrativo: vi è la necessità di punire i corrotti, ma anche la necessità di rimuovere le condizioni perché la corruzione si verifichi. Per questo motivo, negli ultimi anni diversi ordinamenti giuridici nazionali e sovranazionali, hanno introdotto strumenti come piani anticorruzione, codici di condotta, regole organizzative e procedurali volte a scongiurare il rischio di corruzione¹⁰⁵. Dal punto di vista della prevenzione della corruzione, il quadro legislativo del procedimento amministrativo è particolarmente importante, perché può creare opportunità per la corruzione o, adeguatamente progettato, contrastarla e rimuovere i conflitti di interesse.

3.4 Osservazioni generali

Non tutti i sistemi giuridici hanno una regolamentazione ben definita riguardo i conflitti d'interesse dei politici: paesi importanti, come la Francia e la Germania, sembrano accontentarsi di alcune

¹⁰⁴ [Ibid]

¹⁰⁵ B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, Il Mulino, Bologna 2007:80-81]

disposizioni che stabiliscono casi d'incompatibilità, alcuni dei quali sono destinati a prevenire i conflitti di interessi. In questi paesi, alcuni conflitti d'interesse non possono sorgere, mentre altri sono tollerati, purché non diano luogo a un reato penale. Questa osservazione conferma la nozione di conflitto di interessi precedentemente suggerita. L'incompatibilità, infatti, è un espediente per evitare situazioni di conflitto di interessi. Pertanto, in questi paesi la nozione attuale di conflitto di interessi è chiaramente quella "statica", espressa nella definizione dell'Oecd (Organization for Economic Co-operation and Development). Un conflitto di interessi è una situazione, non un comportamento. Una rara eccezione a questo modo di definire i conflitti d'interesse è fornita dalla legge italiana che regola i conflitti di interessi dei membri del gabinetto. Questo statuto contiene una definizione di conflitto di interessi che diverge dal modo in cui questa nozione è solitamente intesa, poiché implica un evento di danno e non una situazione di pericolo. Facendo violenza alla lingua italiana, afferma che "si ha una situazione di conflitto di interessi [...] quando il titolare di una carica di gabinetto partecipa al compimento di un atto, anche con una proposta, o non emette un atto obbligatorio, trovandosi in una situazione interdittiva [o traendone un vantaggio], causando un danno all'interesse pubblico". Un conflitto di interessi (nel senso della legge), quindi, si verifica non quando c'è un conflitto di interessi (nel senso comune), ma quando qualcuno, trovandosi in un conflitto di interessi, ne trae un vantaggio indebito o infrange una norma interdittiva. La legge non regola il conflitto di interessi, ma alcuni possibili comportamenti del ministro che si trova in conflitto di interessi. Bisogna anche notare che, se il ministro è in conflitto d'interessi e agisce di conseguenza, traendone un vantaggio indebito, questo non è ancora sufficiente per avere un conflitto d'interessi: è necessario anche un danno all'interesse pubblico. Per avere un conflitto di interessi, quindi, sono necessari tre elementi: un conflitto di interessi nel senso comune; un vantaggio per il membro del gabinetto; e un danno all'interesse pubblico. Come queste osservazioni chiariscono, questa legge è stata intenzionalmente progettata per non funzionare. Nell'ordinamento giuridico italiano, tuttavia, esistono anche norme giuridiche diverse, che utilizzano una nozione più accettabile di conflitto di interessi.

3.5 I tre rimedi

Le principali tecniche possibili per gestire i conflitti di interesse sono tre: la rimozione, che implica la scelta tra i due interessi; la neutralizzazione, che implica un dovere di squalifica e l'esposizione, che implica una certa trasparenza. Il primo approccio richiede all'agente di scegliere tra la posizione pubblica e l'interesse privato. È ovviamente il rimedio più efficace. Naturalmente, per eliminare il conflitto di interessi, l'agente, non volendo rinunciare alla posizione pubblica, deve liberarsi dell'interesse privato, non semplicemente della posizione privata: per esempio, deve vendere le sue azioni della società, non solo dimettersi da dirigente. Questa tecnica dà origine a dispositivi come l'incompatibilità e il dovere di vendere. Il secondo approccio consiste in doveri di interdizione per il dirigente che, dovendo prendere una sola decisione, si trova in conflitto di interessi. Si tratta ovviamente di un rimedio meno efficace, poiché implica l'accettazione del conflitto d'interessi, ma può impedirne la degenerazione. È spesso utilizzato dalla legge, soprattutto per le società: qui, una situazione di conflitto di interessi non costringe di solito il manager a scegliere tra il lavoro in azienda e l'interesse personale (o tra due lavori in aziende diverse); il conflitto di interessi non implica il suo licenziamento e le sue decisioni non sono nulle, se l'interesse dell'azienda non è danneggiato. Questo approccio ha tuttavia, i suoi difetti. In primo luogo, il dovere di squalificare può essere violato. In

secondo luogo, questo sistema può funzionare per situazioni occasionali di conflitto di interessi, ma non quando i conflitti di interessi possono sorgere frequentemente. Inoltre, quanto più alta è la carica pubblica interessata, tanto maggiori sono i problemi causati dall'obbligo di ineleggibilità: l'ineleggibilità di un ministro o di un consigliere regionale distrugge il meccanismo di rappresentanza politica; se è il primo ministro o il presidente della regione ad essere costretto a squalificarsi, lo stress sul meccanismo è ancora più forte; e se questo accade frequentemente, il funzionamento del governo nazionale o regionale può essere disturbato. Di conseguenza, quando si verificano gravi e ricorrenti conflitti d'interesse al più alto livello politico, può semplicemente non esserci una buona soluzione a portata di mano. Questo è ciò che è accaduto in Italia negli ultimi anni in cui uno degli uomini più ricchi del paese è diventato presidente o primo ministro. Il terzo approccio, quello della trasparenza, comporta il dovere di mostrare il conflitto di interessi. Secondo questo approccio, la legge accetta che l'agente si trovi in un conflitto di interessi e accetta anche che prenda le sue decisioni nonostante ciò. Ma esige che il mandante ne sia informato. È ovviamente il rimedio più morbido ma sempre utile, indipendentemente dall'uso degli altri due. Il diritto societario adotta a volte questo rimedio, imponendo un'informazione ai dirigenti delle imprese in conflitto d'interessi, in modo che gli azionisti siano consapevoli che il loro dirigente potrebbe essere sleale nei loro confronti e prestino maggiore attenzione al suo comportamento. Esiste, infatti, anche un quarto approccio, che può completare i tre precedenti: la formazione e la consulenza. Spesso è abbastanza difficile rendersi conto dei conflitti di interesse, e la valutazione personale è facilmente influenzata dalla concezione del proprio comportamento etico e dal contesto sociale e professionale. Pertanto, anche se non si tratta di una questione di regolamentazione giuridica dei conflitti di interesse, è importante che i funzionari pubblici siano informati sulla legge pertinente e la sua attuazione e che siano in grado di ricevere consigli sul comportamento corretto. Questo approccio implica la formazione, la consulenza e l'esistenza di funzionari ad hoc¹⁰⁶.

3.6 Le possibili combinazioni di rimedi

I suddetti rimedi non sono alternativi l'uno all'altro: possono coesistere nello stesso regolamento, dato che ognuno di essi è adatto ad un'ipotesi diversa. Il primo è utile quando possono sorgere frequentemente pericolosi conflitti d'interesse. Il secondo è più adatto nei conflitti di interesse gravi ma occasionali. La terza è sempre utile e anche la quarta può sempre aiutare. I buoni regolamenti dei conflitti d'interesse sono quelli che combinano i tre approcci. Come è possibile decidere quando il bene privato, da cui nasce il conflitto d'interessi, dovrebbe essere venduto, quando il funzionario dovrebbe squalificarsi e quando è sufficiente mostrare il conflitto? Ci sono due approcci possibili: un elenco scrupoloso delle varie ipotesi oppure una clausola generale, che conferisca a un'autorità affidabile il compito di selezionare il rimedio giusto per ogni caso concreto. Un avvocato dell'Europa continentale opterebbe probabilmente per il primo approccio, un avvocato anglosassone per il secondo¹⁰⁷.

3.7 Osservazioni comparative

¹⁰⁶ [Ivi pag. 95]

¹⁰⁷ [Ivi pag. 97]

I buoni regolamenti sono quelli che combinano i tre approcci descritti. La legge dovrebbe usare molto attentamente il primo (rimozione), più spesso il secondo (neutralizzazione), e ampiamente il terzo (esposizione). I paesi nordamericani forniscono buoni esempi. Negli Stati Uniti e in Canada le soluzioni estreme, come l'obbligo di vendere le azioni della società e il blind trust, sono usate eccezionalmente e nella maggior parte dei casi sono scelte volontariamente dagli agenti interessati. Tuttavia, a volte sono l'unico modo possibile, per un candidato, di essere eleggibile per un certo posto, senza affrontare una serie di regole e sanzioni penali ancora più impegnative. Questi regolamenti utilizzano massicciamente la divulgazione finanziaria; in seguito, alla dichiarazione dell'agente, l'autorità competente fa una valutazione dei suoi conflitti d'interesse: questo può avviare una procedura, in cui l'agente può contestare le conclusioni dell'autorità. Le misure necessarie per gestire il conflitto d'interessi sono determinate nella decisione finale. Quando i diversi rimedi non sono ben combinati, la legge non funziona molto bene. Questo può accadere o perché è troppo severa e richiede sacrifici troppo grandi agli aspiranti funzionari pubblici, incoraggiandoli a violare le sue disposizioni o tenendo alcuni dei migliori candidati lontani dai posti; o perché è troppo permissiva e non impedisce nemmeno i più pericolosi conflitti di interesse¹⁰⁸.

3.8 Controlli e sanzioni

Per essere efficace, qualsiasi rimedio richiede sanzioni per i trasgressori e autorità di controllo indipendenti. Le sanzioni possono colpire l'agente (licenziamento o la sospensione dall'incarico pubblico, o con multe, sanzioni penali e responsabilità civile), l'atto emesso (che può essere considerato nullo o annullato) o entrambi. Possono funzionare non solo sul lato pubblico, ma anche su quello privato, per esempio: le multe possono essere inflitte alla società in cui il pubblico ufficiale ha un interesse personale, o che ha ricevuto un beneficio dalla sua decisione illegale. I regolamenti sul conflitto d'interessi di solito prevedono severe sanzioni per i trasgressori, che a volte sono soggette a norme di diritto penale. Queste sanzioni sono spesso amministrare da autorità indipendenti, libere da influenze politiche, a volte da tribunali. Questo accade anche in quei sistemi giuridici in cui manca una regolamentazione ben definita dei conflitti di interesse dei politici e ci sono solo alcune disposizioni che stabiliscono i casi di incompatibilità. Le controversie riguardanti l'applicazione di queste disposizioni sono di solito risolte da tribunali (costituzionali o supremi). I tipi di rimedi e le autorità competenti sono ovviamente questioni connesse: (le norme penali sono ovviamente inflitte dai tribunali penali, i tribunali civili sono competenti per i rimedi civili) e così via. Le sanzioni amministrative possono essere inflitte da autorità amministrative, solitamente indipendenti dal controllo politico (come la Commissione Antitrust in Italia). Anche quando il rimedio è amministrato all'interno dell'organo costituzionale o amministrativo (come il parlamento), c'è spesso un ufficio indipendente competente per la procedura, come l'Ufficio per l'etica congressuale nel Congresso americano.

3.9 Scandali e riforme

I casi di corruzione all'interno del mondo pubblico e politico sono dunque presenti in ogni nazione, con luci e ombre di vario genere e sfumatura¹⁰⁹. Nel luglio 2004, in Germania, tre mesi dopo che il

¹⁰⁸ [Ivi pag. 999-100]

¹⁰⁹ [B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, Il Mulino, Bologna 2007: 132]

Governatore della Bundesbank si era dovuto dimettere per aver accettato l'ospitalità di una banca per sé e per la propria famiglia per un fine settimana, la banca centrale ha adottato un codice etico, che, tra l'altro, vieta l'accettazione di regali di valore superiore ai 150 euro. Nel dicembre dello stesso anno, il governo spagnolo ha annunciato di voler presentare un progetto di legge per l'introduzione di un Codice di buon governo, comprendente tra l'altro norme in materia di conflitti di interessi, e per l'istituzione di un Osservatorio sui conflitti di interessi. Poche settimane dopo, in Germania, la Volkswagen, dopo aver reso noti i nomi di alcuni membri del Parlamento da essa stipendiati, ha annunciato che nei suoi libri paga non vi saranno più politici. Dopo ancora poche settimane, in Francia, il Primo ministro ha modificato le norme relative agli alloggi di servizio dei ministri, dopo che il ministro dell'Economia si era dimesso in seguito alle polemiche suscitate dalla notizia che egli aveva preso in affitto un lussuoso appartamento, a spese dello Stato. Nell'agosto 2005, il Presidente della Commissione europea ha trasferito due dossier, in materia di concorrenza, al Commissario al mercato interno, perché il Commissario alla concorrenza aveva fatto parte di organi di gestione o di controllo di società collegate a quelle interessate. L'elenco potrebbe continuare a lungo. Esso mostra i continui tentativi, da parte dei pubblici poteri, di evitare che chi è a capo di un'organizzazione potente ne tragga profitto per sé: tentativi che, di regola, conseguono a casi in cui ciò si verifica.

3.10 Il Regno Unito

Nel Regno Unito, agli scandali si reagisce costituendo prestigiose commissioni d'inchiesta, che lavorano seriamente e autonomamente per alcuni mesi, studiando le cause e gli effetti, esaminando le norme vigenti e conducendo audizioni per poi proporre raccomandazioni. È quanto successe negli anni Settanta in seguito al Poulson Affair, che coinvolse membri del Parlamento e del Governo: la Commissione Salmon (Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life), presentò un rapporto contenente una serie di raccomandazioni, sia in ordine ad aggiustamenti normativi, sia in ordine alla condotta delle istituzioni pubbliche e dei loro rappresentanti. Negli anni Novanta, la scoperta che alcuni parlamentari erano stati pagati per formulare interrogazioni al governo e altri scandali determinarono la costituzione di un organismo stabile, la Committee on Standards in Public Life, inizialmente presieduta da Lord Nolan.

3.11 Francia

Quello delle commissioni di studio è un metodo diffuso anche in Francia e anche in questo paese vi si è fatto ricorso per fare fronte a episodi di corruzione. Nell'aprile 1992 fu nominata la Commissione Bouchery (Commission de prévention de la corruption), incaricata di studiare misure di moralizzazione della vita pubblica. Il suo rapporto suggeriva rimedi di carattere generale, sia preventivi che repressivi, e riforme necessarie in settori particolarmente delicati, quali i servizi pubblici, l'urbanistica e la concessione di finanziamenti. Essa propose, tra l'altro, l'elaborazione di codici di deontologia a livello di singole amministrazioni. Molte delle sue proposte furono recepite dalla legge Sapin del 1993, che, tra l'altro, istituì presso il ministero della Giustizia un Service central de la prévention de la corruption, con compiti di informazione, di prevenzione e di denuncia.

3.12 Stati Uniti

Negli Stati Uniti d'America, già negli anni Settanta, in seguito allo scandalo del Watergate, si procedette alla costituzione di strutture stabili: è del 1978 la costituzione dell'Office for Government Ethics federale. L'iniziativa si inquadra in un approccio ampio al problema dell'etica pubblica, volto alla predisposizione di rimedi di tipo preventivo, per combattere la corruzione senza limitarsi all'azione penale: fu gradualmente costruito l'edificio composto di norme di condotta, codici di comportamento, uffici per l'etica nella pubblica amministrazione, pubblicazioni di vario genere e iniziative di formazione del personale. Alla fine del 2005, mentre alcuni dei suoi più stretti collaboratori erano indagati per aver mentito a investigatori federali, il Presidente George W. Bush ha imposto a tutti gli addetti all'Executive Office of the President di tornare sui banchi per seguire un corso di etica pubblica.

3.13 Il ruolo delle organizzazioni internazionali

Le organizzazioni internazionali svolgono un'intensa opera di studio, confronto e valutazione della legislazione dei diversi paesi e di promozione dell'adozione di misure contro la corruzione, norme sulla trasparenza amministrativa, codici di condotta, controlli. In ambito europeo, vi sono le numerose iniziative del Consiglio d'Europa. Esso ha elaborato una convenzione penale e una convenzione civile contro la corruzione, una risoluzione che definisce venti principi per la lotta contro la corruzione, un Codice di comportamento modello per i pubblici ufficiali, un Codice europeo di comportamento modello per gli eletti locali e regionali, un pacchetto di iniziative modello concernenti l'etica pubblica al livello locale e diversi studi e documenti informativi. Al suo interno è presente il GRECO (Group d'Etats contre la Corruption), composto da stati che si impegnano a controllare reciprocamente il rispetto delle convenzioni e raccomandazioni e ad assoggettarsi a una verifica periodica.

Non meno attiva è l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Quello della prevenzione della corruzione, pubblica e privata, è uno dei settori in cui essa si impegna maggiormente, esaminando le "infrastrutture etiche", cioè le istituzioni, le norme e i meccanismi di prevenzione del malcostume dei paesi membri, individuando tendenze comuni e best practices e suggerendo politiche e indirizzi di riforma. Essa ha promosso anche la stipula di una convenzione contro commerciali internazionali e verifica la sua attuazione, anche con visite nei vari stati. Sono numerosi poi i convegni, i rapporti, le raccomandazioni relative ai singoli stati e le pubblicazioni in materia. L'OCSE rimane, comunque, un'organizzazione di studio, la cui capacità di influenzare le legislazioni statali è affidata al suo prestigio e alla qualità dei suoi rapporti. Ben maggiore peso hanno le raccomandazioni che organismi come la Banca Centrale e il Fondo monetario internazionale fanno agli stati che chiedono la loro assistenza finanziaria, in quanto questa assistenza è spesso condizionata al rispetto di determinate raccomandazioni. Ciò dipende sia dal rischio che le risorse finanziarie, così erogate, siano oggetto di appropriazione indebita o uso distorto, sia dalla convinzione che la corruzione politica e amministrativa possa essere tra i maggiori ostacoli allo sviluppo. L'approccio della Banca mondiale è molto ampio: essa si preoccupa delle regole di comportamento dei politici, per esempio con riferimento alle competizioni elettorali, al finanziamento dei partiti, alla trasparenza e alle regole di comportamento; dell'esistenza di giudici e pubblici ministeri indipendenti e dotati di poteri adeguati, della definizione di regole di condotta chiare per i dipendenti pubblici; dell'esistenza di controlli efficaci; della disciplina di settori delicati, come le procedure di spesa, i contratti pubblici e il fisco.

3.14 La natura dei problemi

L'esempio britannico mostra che i problemi di etica pubblica riguardano in primo luogo i politici, a cominciare dai membri del parlamento e del governo. Problemi connessi tra loro sono infatti quello delle "consulenze" offerte dai parlamentari a soggetti privati, consistenti in prestazioni attinenti alle loro funzioni; quello dell'attività di lobbying; quello dell'accettazione di doni e ospitalità; quello degli interessi finanziari dei parlamentari stessi e del conflitto di interessi. Anche in un ordinamento come quello britannico, tradizionalmente permissivo su questi temi, negli ultimi anni la maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica ha determinato l'introduzione di norme interne più rigide e più complete, in particolare per i parlamentari: il divieto di svolgere attività retribuite per conto di imprese di lobbying, l'introduzione del Parliamentary Commissioner for Standards, con compiti di consulenza e di indagine; nuove norme in materia di conflitto di interessi, una maggiore trasparenza degli interessi finanziari e degli accordi di consulenza, un codice di condotta. Naturalmente, nei vari ordinamenti vi sono leggi volte a garantire la correttezza dei parlamentari, innanzitutto ponendo cause di ineleggibilità e di incompatibilità e regolando l'impegno richiesto ai parlamentari nello svolgimento delle loro funzioni. Una buona disciplina è ad esempio posta dalla legge elettorale spagnola, che stabilisce alcune cause di ineleggibilità generali e, con riferimento ai vari organi elettivi, stabilisce anche alcune cause di incompatibilità. Sono ineleggibili, tra gli altri, i magistrati delle giurisdizioni superiori, i più alti dirigenti dei ministeri, i magistrati delle giurisdizioni superiori, i rappresentanti del Governo statale presso gli enti territoriali, i dirigenti delle amministrazioni statali e degli enti previdenziali con competenza su tutto il territorio nazionale, il presidente della Radiotelevisione spagnola, il Governatore del Banco de España. Sono inoltre incompatibili con la carica di deputato o senatore, tra gli altri, gli amministratori di tutti gli enti e imprese pubbliche. La legge spagnola chiarisce anche, con norme di principio e di dettaglio, che il mandato dei parlamentari si esercita in regime di dedicazione assoluta, essendo esclusa ogni attività lavorativa, professionale o imprenditoriale (con una limitata eccezione per i professori universitari, cui è consentito di svolgere eccezionalmente attività didattica e di ricerca). È una soluzione particolarmente rigorosa: in altri paesi, compresa l'Italia, un regime così pieno di incompatibilità è previsto solo per i componenti del governo. L'articolo 23 della Costituzione francese, per esempio, stabilisce che le funzioni di membro del governo sono incompatibili, oltre che con il mandato parlamentare, con lo svolgimento "di qualsiasi funzione di rappresentanza professionale a carattere nazionale e di qualsiasi impiego pubblico o attività professionale". Similmente fa l'articolo 66 della Costituzione tedesca: "Il Cancelliere federale e i ministri federali non possono esercitare alcun altro ufficio remunerato, mestiere o professione e non possono far parte della direzione, né, senza l'approvazione del Bundestag, del consiglio di amministrazione di un'impresa con scopo di lucro". Analoghe previsioni sono contenute in varie altre costituzioni come quella svedese e quella svizzera. Quella spagnola è una disciplina completa e aggiornata: tutto il contrario, di quella italiana, piuttosto antiquata e frammentaria. Essa è completata da garanzie giurisdizionali. La legge individua, infatti, gli organi competenti a risolvere il contenzioso elettorale, che sono giudici: per le elezioni politiche, in particolare, si tratta del Tribunale supremo. Da questo punto di vista, la Spagna ha scelto la stessa soluzione adottata da molti paesi anglosassoni, compreso il Regno Unito. In altri paesi, come la Francia, le relative controversie sono invece decise dalla Corte costituzionale. In altri ancora, come la Germania, è il parlamento a decidere, ma le sue decisioni possono essere impugnate dinanzi la Corte costituzionale. Sono diversi modi di risolvere il conflitto tra l'autonomia del parlamento e la

garanzia della legalità: conflitto che viene risolto con la netta prevalenza della prima esigenza (e il sacrificio della seconda) nei paesi, come gli Stati Uniti e l'Italia, nei quali la decisione del parlamento è insindacabile. Una volta eletti, e risolte le cause di incompatibilità, per i politici – parlamentari o componenti degli esecutivi che siano – il problema è di tenere comportamenti corretti, sotto diversi aspetti: quello della quantità di tempo ed energie da dedicare all'incarico parlamentare o governativo; quello della compatibilità tra diverse cariche pubbliche, parlamentari e governative, nazionali e locali; quello del finanziamento della politica; quello della disciplina delle campagne elettorali; quello del rapporto con gli elettori e i rappresentanti degli interessi organizzati; quello dell'uso dei poteri loro spettanti e delle risorse pubbliche; quello del rapporto tra interessi pubblici, che essi devono perseguire, e gli interessi privati, di cui essi siano in ipotesi titolari. La disciplina di riferimento per ciò che riguarda propriamente il conflitto di interessi, rimane ad ogni modo quella statunitense. La legislazione americana è stata spesso criticata all'interno del dibattito italiano, spesso in modo strumentale e per lo più sulla base di una conoscenza parziale o superficiale. Lo dimostra ad esempio, il modo in cui diverse parti politiche e vari organi di stampa hanno fatto riferimento all'istituto del blind trust, cioè all'attribuzione del patrimonio personale di un certo funzionario a un trustee, incaricato di gestirlo in piena autonomia e di fornire al titolare del patrimonio solo poche informazioni, per tutta la durata in carica pubblica da lui ricoperta: "cieca" dunque non è la gestione, ma la proprietà, nel senso che il proprietario non sa come vengono investiti i suoi soldi. Da un lato, si è visto in questo istituto la soluzione ideale per il problema del conflitto di interessi, dimenticando che nell'esperienza statunitense esso è un rimedio eccezionale e per lo più, volontariamente scelto dall'interessato. Dall'altro, si è notato che in quella esperienza questo istituto non è obbligatorio, trascurando che spesso esso è di fatto l'unico modo, per determinate persone, per ricoprire alcuni incarichi senza incorrere nella severa disciplina fatta di obblighi di astensione e sanzioni penali, e che quella dei blind trust è ormai una prassi costituzionale per il Presidente degli Stati Uniti. La peculiarità del sistema statunitense è il fatto che le norme sono formulate in modo da lasciare il meno possibile all'interpretazione dei giudici, la quale però ovviamente svolge comunque un ruolo importante. Si tratta di norme penali, la cui applicazione richiede la celebrazione di un processo con tutte le garanzie per l'imputato, con riferimento alle quali l'ordinamento statunitense è all'avanguardia. Si tratta, di conseguenza, di norme di applicazione eccezionale. Si tratta, inoltre, di norme ispirate al cosiddetto "approccio repressivo". Altre norme di uso normale, sono volte a prevenire la corruzione. È a queste altre norme che si fa riferimento quando ci si riferisce alla legislazione statunitense in materia di etica pubblica, ma occorre tener presente la base normativa descritta, sulla quale esse si fondano: esse sono volte proprio a evitare situazioni che possano determinare o consentire la commissione di reati e, quindi, a predisporre una rete di protezione più ampia e più morbida allo stesso tempo. Esse vanno al di là della repressione nei confronti di chi agisce in conflitto di interessi: tendono a evitare che ci si possa trovare in conflitto di interessi. Si tratta di regole diverse e introdotte in momenti diversi, tra le quali le più importanti sono quelle dell'Ethics in Government Act, approvato nel 1978 e più volte modificato. Le misure preventive si fondano principalmente sulla financial disclosure, cioè sulla trasparenza degli interessi economici. Con modalità varie, che dipendono dal tipo di incarico e dal momento in cui le dichiarazioni vengono fatte, tutti i funzionari pubblici devono presentare dichiarazioni, spesso estremamente dettagliate, relative alla propria situazione patrimoniale e reddituale. La stessa dichiarazione è richiesta a molti potenziali funzionari pubblici, cioè a coloro che si siano o siano stati candidati a determinate cariche. La violazione delle relative norme espone a un'azione civile, intentata al pubblico ministero, e all'irrogazione di una multa. Le dichiarazioni sono

liberamente accessibili a tutti i cittadini. La trasparenza è un rimedio certamente efficace, soprattutto in un paese con una stampa vigile e aggressiva, ma anche piuttosto blando. Nella legislazione federale statunitense, infatti, essa è solo il primo passo. Le dichiarazioni così compilate, infatti, sono soggette alla verifica delle autorità competenti, costituite presso ciascuna camera del Congresso e presso ogni amministrazione: se la verifica dà esito positivo, esse vengono approvate e sottoscritte dall'ethics official competente. Se invece, questi ritiene che la dichiarazione mostra una situazione di violazione o incompatibilità, si avvia un procedimento in contraddittorio con l'interessato, a seguito del quale a quest'ultimo vengono indicate le misure necessarie per prevenire il conflitto di interessi: liberarsi dell'interesse privato in conflitto con quello pubblico, per esempio vendendo una certa partecipazione azionaria, rinunciando a una carica privata o restituendo una somma percepita; chiedere un'esenzione, ammessa in determinati casi; costruire un blind trust; chiedere il trasferimento o la limitazione delle competenze; dimettersi. Gli interessati possono quindi vedersi costretti a scegliere tra la carica pubblica e l'interesse privato. Michael B. Salerno è un professore aggiunto di Legislation dell'Università della California – Hastings, che prima di insegnare è stato per molti anni funzionario parlamentare, al Senato della California, presso il quale forniva tra l'altro consulenza ai parlamentari per le questioni di conflitto di interessi. La California è forse lo Stato americano che, in questa materia, ha la disciplina più perfezionata, la cui applicazione richiede diverse successive verifiche (steps), che riflettono altrettanti gruppi di problemi giuridici: occorre verificare che l'interessato sia un pubblico ufficiale, che egli stia partecipando a una decisione pubblica, che egli abbia un interesse privato rilevante, che quest'interesse sia affetto da quella decisione, che la seconda abbia un rilevante effetto economico sul primo, che ciò sia ragionevolmente prevedibile, che questo effetto sia differenziato da quello arrecato alla generalità dei privati, che la sua partecipazione non sia imposta dalla legge. Alla domanda, se la soluzione dei conflitti di interessi dei politici sia da ricercare sul piano politico o su quello giuridico, Salerno espone la procedura, ma poi aggiunge; “ma lo step più importante è quello che viene dopo e che non è previsto dalla legge: la verifica operata dai giornalisti e, poi, dagli elettori”. È un'indicazione importante: per quanto le leggi possano essere severe e dettagliate, il loro rispetto non impedisce di essere o apparire scorretti; il principale strumento per assicurare la correttezza nel comportamento degli eletti è assicurare agli elettori buoni strumenti di giudizio. Quella degli Stati Uniti è, nel complesso, una disciplina completa ed efficace, anche se non priva di imperfezioni. Essa ha ispirato i legislatori di vari altri paesi: per esempio, quello federale canadese, che attribuisce all'Ethics Commissioner il compito di valutare le misure per risolvere il conflitto di interessi, proposte da chi assuma una carica pubblica, e il potere di imporre ulteriori misure, compresi l'alienazione dei beni o diritti da cui deriva l'interesse privato e obblighi di astensione. Tra le soluzioni più frequenti, elencate dal Conflict of Interest Code, il blind trust e il blind management agreement; quest'ultimo, utilizzato quando il milionario Paul Martin è diventato ministro delle Finanze, non richiede la cecità della gestione, ma solo che all'interessato non rimangano poteri di gestione o decisione sui suoi interessi privati. Vi sono, naturalmente, legislazioni meno rigide e vi sono anche numerosi importanti paesi, come la Germania e la Francia, che non hanno sentito il bisogno di emanare leggi in materia di conflitto di interessi, ritenendo sufficienti la legislazione penale e le norme relative all'ineleggibilità, all'incompatibilità e alla trasparenza degli interessi finanziari. Al di là del conflitto di interessi e della sua disciplina legislativa, negli Stati Uniti e in altri paesi ci si preoccupa di dettare una disciplina completa dell'etica politica, attraverso regole e codici di comportamento. Le Ethics Rules della Camera dei rappresentanti, per esempio, stabiliscono che un deputato non può accettare regali di valore superiore a cinquanta dollari; i regali di valore inferiore a dieci dollari non contano, ma c'è un

limite complessivo di cento dollari per i regali ricevuti in un anno dalla stessa fonte; i doni fatti dai parenti non contano, per quelli degli amici personali il limite è di duecentocinquanta dollari, e così via. Vi sono regole anche sui viaggi, sulle campagne elettorali, sulle conferenze retribuite, sui redditi ulteriori, sui doveri dei collaboratori, sui comportamenti vietati nell'anno successivo alla scadenza del mandato e così via. L'Ethics Manual elaborato dal Committee on Standards of Official Conduct copre oltre duecento pagine. Non diversa è la situazione al Senato e nei parlamentari statali. Le regole dettagliate di condotta per i politici, peraltro, non sono una caratteristica esclusiva degli Stati Uniti. Per i membri del Governo britannico, per esempio, vi è un Ministerial Code emanato dal Primo ministro. È un documento formato in modo incrementale e contiene sia prescrizioni etiche, sia regole di procedura. Tra le prime, oltre ai "sette principi della vita pubblica" elaborati nel 1995 dalla Commissione Nolan, regole relative: alla nomina dei collaboratori; ai rapporti con il personale burocratico, con gli elettori e con i rappresentanti di interessi; alla partecipazione ad associazioni; alla ricezione di regali; al conflitto di interessi e così via. Nel Regno Unito queste regole di comportamento sono prese molto sul serio. Un esempio è il caso di David Blunkett, che si è dovuto dimettere da ministro del Lavoro per aver violato le previsioni del Ministerial Code, e il sindaco di Londra, Ken Livingston, che all'inizio del 2006 è stato sospeso dalle sue funzioni per aver insultato un giornalista, così violando il Codice di condotta della Greater London Authority, cioè dell'amministrazione dell'area metropolitana londinese.

Parte seconda: Analisi della legislazione italiana sul conflitto di interessi

3.15 Contorni incerti

Il tema del conflitto d'interessi nella nostra legislazione, si mostra come un argomento dibattuto e difficilmente identificabile in quanto privo, di definizione univoca.

Nella sua accezione più stretta, esso è la situazione nella quale si viene a trovare un funzionario pubblico in carica, quando l'assunzione di una decisione pubblica possa essere impropriamente influenzata dall'esistenza di interessi particolari sui quali la decisione è destinata ad avere effetti, distorcendo così, la cura imparziale dell'interesse pubblico.

3.16 L'evoluzione della disciplina per i pubblici dipendenti

La disciplina dei pubblici dipendenti è trattata con maggiore attenzione. A livello costituzionale vengono infatti richiamati norme specifiche come il principio dell'accesso per pubblico concorso (art.97 ultimo comma), il principio del servizio esclusivo della Nazione (art.98 primo comma), la possibilità di limitare il diritto di iscriversi a partiti politici per determinate categorie di pubblici funzionari (art.98, ultimo comma)¹¹⁰. Riguardo l'uso degli strumenti di prevenzione del conflitto, è importante segnalare come l'ordinamento, soprattutto con la legge n.190 del 2012 e il successivo decreto legislativo n.39 del 2013, ha inteso riscrivere in modo organico e innovativo l'intera disciplina del conferimento di incarichi amministrativi (comprendenti non solo gli incarichi dirigenziali, ma anche gli incarichi di vertice nelle amministrazioni, gli incarichi di amministratore di ente pubblico o di ente di diritto privato in controllo pubblico). Il carattere di innovatività della disciplina è dato

¹¹⁰ [R. Cantone, F. Merloni, Audizione del presidente Cantone, ANAC, 2019]

dall'ampia serie di cause che impediscono l'accesso agli incarichi amministrativi, tra i quali, si ricordano: l'aver riportato condanne, anche di primo grado, per reati contro la PA; la provenienza da enti privati "regolati e finanziati" dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico; la provenienza da incarichi politici. L'innovatività della disciplina non è andata disgiunta da una serie di incongruenze e incompletezze, ampiamente segnalate al Parlamento e al Governo dall'Autorità, tra le quali vanno ricordate, con riferimento alle cause di inconfiribilità più legate all'esistenza di interessi particolari in conflitto, quelle relative alla non precisa definizione di "enti regolati e finanziati" e di "incarichi e cariche" in tali enti, che ad esempio, comprendono l'esercizio di cariche, ma non la titolarità dell'impresa o della maggioranza delle azioni. Non può essere conferito infatti un incarico dirigenziale attinente, ad esempio, alle funzioni di regolazione in materia di farmaci a coloro che sono presidente di una società farmaceutica, mentre esso può essere conferito al proprietario dell'impresa. Questa disciplina però debitamente corretta, può comunque costituire un valido punto di riferimento anche per l'eventuale revisione della disciplina relativa agli organi politici. Significativi sono inoltre gli strumenti di prevenzione del conflitto di interessi per i funzionari in carica, a partire dal principio generale della incompatibilità tra lavoro con una pubblica amministrazione e l'esercizio di attività commerciali o professionali, rafforzato, per gli incarichi dirigenziali amministrativi, dalle incompatibilità fissate dal d.lgs. n.39 del 2013. Superati i limiti alla conferibilità dell'incarico dirigenziale, entrano in campo le situazioni che impediscono al dipendente/dirigente di conservare l'incarico in presenza di conflitti di interessi. In alcuni casi il conflitto è noto anche in sede di attribuzione dell'incarico pubblico. In altri casi il conflitto sorge effettivamente solo successivamente all'assunzione dell'incarico. Significativi sono comunque gli strumenti di prevenzione del conflitto di interessi per i funzionari in carica, a partire dal principio generale della radicale incompatibilità tra il lavoro con una PA e l'esercizio di attività commerciali o professionali. La prevenzione del conflitto di interessi si realizza, anche in termini di doveri ricadenti sui pubblici dipendenti di segnalare le situazioni di conflitto e di astenersi dalla partecipazione alle decisioni amministrative. Questa misura è stata il punto di partenza nell'introduzione di misure di contrasto ai conflitti di interessi. A lungo il conflitto di interessi coincideva con la situazione in cui si trova il funzionario in carica, situazione che poteva essere rimossa con la sola astensione dalla partecipazione. La potenzialità del conflitto, affermata in via generale dall'art. 6-bis e la considerazione anche delle "gravi ragioni di convenienza", dimostrano che la prevenzione del conflitto di interessi è volta non solo a garantire l'imparzialità della singola decisione pubblica ma anche il profilo dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione. Inoltre, l'astensione non può essere limitata alla mancata partecipazione alla fase decisoria in un procedimento amministrativo, ma deve riguardare tutto il procedimento, fin dal suo avvio.

3.17 Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Il principio del conflitto d'interessi è stato in realtà affermato per lo più in modo indiretto all'interno dell'attività giurisdizionale, disciplinando l'obbligo di astensione del giudice in presenza di situazioni di conflitto definiti dalla legge¹¹¹. Tale principio è stato poi progressivamente esteso all'attività amministrativa, dapprima in via giurisprudenziale, poi con l'art. 78 TUEL con riferimento agli amministratori degli enti locali, poi in via generale, dall'art. 6-bis introdotto nella legge sul

¹¹¹ [R. Cantone, F. Merloni, *Conflitti d'interesse: una diversa prospettiva*, Fascicolo 3, settembre- dicembre 2019, Il Mulino]

procedimento amministrativo l. n.190/2012. Il D.P.R. n. 62/2013 ha quindi provveduto a una più specifica definizione grazie al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici contenuto al suo interno. Il suddetto codice di comportamento, di seguito denominato "Codice", definisce, ai fini dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare. Le previsioni contenute sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001¹¹². L'ambito di applicazione si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui rapporto di lavoro é disciplinato in base all'articolo 2, commi 2 e 3, del medesimo decreto. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le norme contenute nel presente codice costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale di cui all'articolo 3 del citato decreto n. 165 del 2001, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice. Le disposizioni del codice si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto delle attribuzioni derivanti dagli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, in materia di organizzazione e contrattazione collettiva del proprio personale, di quello dei loro enti funzionali e di quello degli enti locali del rispettivo territorio. L'art. 3 del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti comprende i seguenti punti cardine. In primo luogo, il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui é titolare. Secondariamente, il dipendente sarà tenuto a rispettare altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi. Il dipendente non deve inoltre usare a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche,

¹¹² [Codice di comportamento dei dipendenti pubblici - (DPR 62/2013)]

lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori. Il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente. L'art. 4 menziona il tema dei regali, compensi e altre utilità. Il dipendente non chiede, non accetta, né sollecita, per sé o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali. In ogni caso, indipendentemente dalla circostanza che il fatto costituisca reato, il dipendente non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità, neanche di modico valore a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto. Il dipendente non accetta, per sé o per altri, da un proprio subordinato, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore. Il dipendente non offre, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità a un proprio sovraordinato, salvo quelli d'uso di modico valore. I regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti dal presente articolo, a cura dello stesso dipendente cui siano pervenuti, sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali. Ai fini del presente articolo, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto. I codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni possono prevedere limiti inferiori, anche fino all'esclusione della possibilità di riceverli, in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni. Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza. Al fine di preservare il prestigio e l'imparzialità dell'amministrazione, il responsabile dell'ufficio vigila sulla corretta applicazione del presente articolo. L'art. 5 così disciplina la partecipazione ad associazioni e organizzazioni: "Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati." Il pubblico dipendente non costringe altri dipendenti a aderire ad associazioni od organizzazioni, né esercita pressioni a tale fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera. L'art. 6 riguarda la comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse: fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando: se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione; se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come

quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. L'obbligo di astensione viene invece approfondito nell'art. 7 che prevede così: "Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza." L'art. 8 riguarda invece la prevenzione della corruzione: "Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza." L'art. 9 riguarda la trasparenza e la tracciabilità. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale. La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità. L'art. 10 tratta il tema del comportamento nei rapporti privati. Nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, il dipendente non sfrutta, né menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione. Riguardo il comportamento in servizio, l'art. 11 prevede che: "Fermo restando il rispetto dei termini del procedimento amministrativo, il dipendente, salvo giustificato motivo, non ritarda né adotta comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza. Il dipendente utilizza i permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi. Il dipendente utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione. Il dipendente utilizza i mezzi di trasporto dell'amministrazione a sua disposizione soltanto per lo svolgimento dei compiti d'ufficio, astenendosi dal trasportare terzi, se non per motivi d'ufficio." I rapporti con il pubblico sono invece elencati nell'art. 12: "Il dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge od altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione, salvo diverse disposizioni di servizio, anche in considerazione della sicurezza dei dipendenti, opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera più completa e accurata possibile. Qualora non sia competente per posizione rivestita o per materia, indirizza l'interessato al funzionario o ufficio competente della medesima amministrazione. Il dipendente, fatte salve le norme sul segreto d'ufficio, fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità od il coordinamento. Nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche il dipendente rispetta,

salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità stabilito dall'amministrazione, l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto con motivazioni generiche. Il dipendente rispetta gli appuntamenti con i cittadini e risponde senza ritardo ai loro reclami. Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione. Il dipendente che svolge la sua attività lavorativa in un'amministrazione che fornisce servizi al pubblico cura il rispetto degli standard di qualità e di quantità fissati dall'amministrazione anche nelle apposite carte dei servizi. Il dipendente opera al fine di assicurare la continuità del servizio, di consentire agli utenti la scelta tra i diversi erogatori e di fornire loro informazioni sulle modalità di prestazione del servizio e sui livelli di qualità. Il dipendente non assume impegni né anticipa l'esito di decisioni o azioni proprie o altrui inerenti all'ufficio, al di fuori dei casi consentiti. Fornisce informazioni e notizie relative ad atti od operazioni amministrative, in corso o conclusi, nelle ipotesi previste dalle disposizioni di legge e regolamentari in materia di accesso, informando sempre gli interessati della possibilità di avvalersi anche dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Rilascia copie ed estratti di atti o documenti secondo la sua competenza, con le modalità stabilite dalle norme in materia di accesso e dai regolamenti della propria amministrazione. Il dipendente osserva il segreto d'ufficio e la normativa in materia di tutela e trattamento dei dati personali e, qualora sia richiesto oralmente di fornire informazioni, atti, documenti non accessibili tutelati dal segreto d'ufficio o dalle disposizioni in materia di dati personali, informa il richiedente dei motivi che ostano all'accoglimento della richiesta. Qualora non sia competente a provvedere in merito alla richiesta cura, sulla base delle disposizioni interne, che la stessa venga inoltrata all'ufficio competente della medesima amministrazione.” Vi è inoltre, all'interno dell'art. 13, delle disposizioni particolari per i dirigenti. Fermo restando l'applicazione delle altre disposizioni del Codice, le norme del presente articolo si applicano ai dirigenti, ivi compresi i titolari di incarico ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dell'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ai soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai funzionari responsabili di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza. Il dirigente svolge con diligenza le funzioni ad esso spettanti in base all'atto di conferimento dell'incarico, persegue gli obiettivi assegnati e adotta un comportamento organizzativo adeguato all'assolvimento dell'incarico. Il dirigente, prima di assumere le sue funzioni, comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio. Il dirigente fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge. Il dirigente assume atteggiamenti leali e trasparenti e adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa. Il dirigente cura, altresì, che le risorse assegnate al suo ufficio siano utilizzate per finalità esclusivamente istituzionali e, in nessun caso, per esigenze personali. Il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali. Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di

un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. Il dirigente affida gli incarichi aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione. Il dirigente svolge la valutazione del personale assegnato alla struttura cui è preposto con imparzialità e rispettando le indicazioni ed i tempi prescritti. Il dirigente intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla corte dei conti per le rispettive competenze. Nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001. Il dirigente, nei limiti delle sue possibilità, evita che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi. Favorisce la diffusione della conoscenza di buone prassi e buoni esempi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell'amministrazione. Riguardo il tema dei contratti e degli atti negoziali: "Nella conclusione di accordi e negozi e nella stipulazione di contratti per conto dell'amministrazione, nonché nella fase di esecuzione degli stessi, il dipendente non ricorre a mediazione di terzi, né corrisponde o promette ad alcuna utilità a titolo di intermediazione, né per facilitare o aver facilitato la conclusione o l'esecuzione del contratto. Il presente comma non si applica ai casi in cui l'amministrazione abbia deciso di ricorrere all'attività di intermediazione professionale. Il dipendente non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile. Nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione, con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio. Il dipendente che conclude accordi o negozi ovvero stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente dell'ufficio. Se nelle situazioni di cui ai commi 2 e 3 si trova il dirigente, questi informa per iscritto il dirigente apicale responsabile della gestione del personale. Il dipendente che riceva, da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali nelle quali sia parte l'amministrazione, rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei propri collaboratori, ne informa immediatamente, di regola per iscritto, il proprio superiore gerarchico o funzionale." Le amministrazioni hanno dato la più ampia diffusione al presente decreto, pubblicandolo sul proprio sito internet istituzionale e nella rete intranet, nonché trasmettendolo tramite e-mail a tutti i propri dipendenti e ai titolari di contratti di consulenza o collaborazione a qualsiasi titolo, anche professionale, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione dei vertici politici dell'amministrazione, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo, anche professionale, di imprese fornitrici di servizi in favore dell'amministrazione. L'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o, in mancanza, all'atto di conferimento dell'incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque

denominati, copia del codice di comportamento. Le amministrazioni danno la più ampia diffusione ai codici di comportamento da ciascuna definiti ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 secondo le medesime modalità previste dal comma 1 del presente articolo. Inoltre, il decreto del Ministro per la funzione pubblica in data 28 novembre 2000 recante "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 10 aprile 2001, è abrogato.

3.18 Le fonti del conflitto di interessi

In materia di contratti pubblici, l'art. 42 del codice d.lgs. n. 50/2016 prevede una figura di conflitto d'interessi che viene definita solo in parte, mentre in altra parte rinvia alla definizione dell'art. 7 del DPR n. 62 del 2013. Si ha conflitto d'interessi quando il personale di una stazione appaltante interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne in qualsiasi modo il risultato in quanto ha direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o personale. Altre figure che in particolare costituiscono situazioni di conflitto di interesse sono quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 sopra citato. Per completare il quadro normativo è importante richiamare l'art. 323 del Codice penale che nella fattispecie di abuso d'ufficio prevede come presupposto perché scatti l'incriminazione per il pubblico funzionario, l'aver agito in violazione di norme di legge o di regolamento e l'aver omesso di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti. Il conflitto di interessi può sorgere in realtà nei confronti di tutte le categorie dei pubblici funzionari, che comprendendo tutti coloro cui sono affidate funzioni pubbliche. Per questi vige il dovere di adempiere tali funzioni con disciplina e onore in stretta correlazione con il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 Costi. Ciò, vale sia nei confronti dei funzionari onorari, cioè coloro che svolgono la carica pubblica per la durata del mandato politico o amministrativo, e per i funzionari professionali, che svolgono i propri compiti in modo permanente al servizio di istituzioni pubbliche, con i quali si comprendono tanto i magistrati addetti alle funzioni giurisdizionali quanto i pubblici dipendenti addetti allo svolgimento di funzioni amministrative e i soggetti anche di natura privatistica cui tali funzioni siano affidate. Per molto tempo si è pensato che il modo migliore per contrastare il fenomeno del conflitto di interessi fosse disciplinarne le conseguenze. Durante gli anni '90 del XX secolo si è iniziata ad imporre l'idea che fosse più efficiente evitare nella massima misura possibile, il pericolo che una determinata situazione potesse verificarsi. Prima di giungere all'espletamento di possibili "soluzioni", è importante precisare che non ogni contrasto o tensione tra interessi diversi è un conflitto di interessi giuridicamente rilevante.¹¹³ L'attività politica richiede necessariamente di confrontare e bilanciare interessi diversi. In realtà il confronto e il bilanciamento sono richiesti anche da ogni funzione pubblica e privata, come quelle dei rappresentanti contrattuali e dei dirigenti d'azienda. Ad esempio, quando il governo deve portare a compimento delle scelte in materia di sviluppo industriale e trovare un equilibrio tra promozione dell'economia e protezione dell'ambiente, non è sufficiente parlare di conflitto di interessi: in questi casi, i politici devono solo occuparsi di interessi pubblici diversi ed eventualmente contrastanti. Il conflitto di interessi si verifica solo quando uno degli interessi coinvolti appartiene all'ufficio e l'altro appartiene all'individuo che è a capo dell'ufficio o lavora in esso. Tale situazione è tipica dell'"agente" il cui interesse è opposto a quello del "principale" a capo dell'ufficio. Possiamo quindi isolare quattro

¹¹³ [B. G. Mattarella, *Fight against corruption and conflicts of interests*, Elgar, Cheltenham 2015: 88]

tipologie di misure di prevenzione del conflitto di interessi. In primo luogo, possiamo fare ricorso a strumenti che impediscono l'accesso o la permanenza nella carica pubblica di soggetti che si trovino in situazioni, anche temporanee, di titolarità di interessi particolari in misura tale da non dare garanzie di imparzialità (ineleggibilità, incandidabilità, incoferibilità). Secondariamente, possiamo fare uso di strumenti che impediscono ai titolari di cariche pubbliche (coloro che sono stati legittimamente investiti dalla carica) di coltivare interessi particolari in conflitto con l'interesse pubblico (incompatibilità, autorizzazioni ad incarichi esterni, astensione dalla partecipazione a singole decisioni pubbliche). Possiamo inoltre procedere alla fissazione di doveri di comportamento (di imparzialità nell'esercizio della funzione, di dichiarazione del conflitto, di effettiva astensione dalla partecipazione alla decisione), al fine di prevenire il formarsi del conflitto di interessi. L'ordinamento cura inoltre la fase successiva allo svolgimento della funzione pubblica, con l'introduzione di divieti all'assunzione di incarichi privati (interessi particolari) immediatamente dopo la cessazione dell'esercizio della carica, se tale esercizio ha riguardato, anche potenzialmente, tali interessi. Tali strumenti sono impiegati dall'ordinamento italiano in maniera differente tra funzionari politici e funzionari professionali e richiedono determinati accorgimenti¹¹⁴. Secondo l'osservatorio costituzionale, le funzioni di prevenzione del conflitto di interessi richiedono certamente un'autorità terza, ma è anche bene che si tratti di una sola autorità, non solo per evitare possibili controversie sui confini delle attribuzioni di ciascuna, ma anche per garantire, in positivo, uniformità di interpretazione e di applicazione della legge.

3.19 Il conflitto post-employment (il pantouflage)

Il conflitto post-employment fa riferimento all'introduzione del comma 16-ter dell'art. 19 del d.lgs. n.165 del 2001, ossia il divieto di svolgere attività lavorativa o professionale presso enti privati nei tre anni successivi alla cessazione del servizio presso una pubblica amministrazione, qualora tale amministrazione abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti di tali enti privati. Il divieto è riferito ai dipendenti, con l'estensione operata dall'art. 21 del d.lgs. n.39 del 2013, anche a coloro che abbiano svolto incarichi dirigenziali amministrativi.

3.20 Il conflitto di interessi strutturale

Nell'applicazione della disciplina l'Autorità nazionale anticorruzione, ha potuto riscontrare situazioni di conflitto di interessi che, pur non dando luogo a vere e proprie incompatibilità (per le quali la legge risolve il conflitto alla radice), non sono superabili con la sola astensione dalla partecipazione a singole decisioni pubbliche. Si considerino ad esempio i casi di un amministratore di un ente, pubblico o privato a controllo pubblico, che riveste anche un incarico amministrativo nell'amministrazione vigilante o del titolare di poteri di regolazione o di finanziamento esercitati nei confronti dell'ente di cui è amministratore. Qualora tale situazione non sia impedita da una esplicita incompatibilità, stante la necessaria riserva delle incompatibilità alla legge, il funzionario pubblico si viene a trovare in una situazione che l'Autorità ha definito di conflitto strutturale. Il conflitto strutturale risulta non sanabile con l'astensione volta per volta, ma solo con la rimozione del doppio incarico, che però, in assenza di una esplicita previsione di legge, l'ANAC limita a raccomandare all'amministrazione interessata.

¹¹⁴ [C. Pinelli, *Introduzione all'audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera su proposte di legge in materia di conflitto di interessi*, Associazione italiana dei costituzionalisti, 2019].

Nell'evoluzione di tale disciplina per i funzionari professionali si è dunque passati da una generale condizione di incompatibilità con l'esercizio di attività economiche (commerciali e professionali) espressamente prevista per l'accesso alla carriera di magistrato o di pubblico dipendente, accompagnata dall'obbligo di astensione in presenza di una situazione di conflitto occasionale, puntuale (relativa a una singola decisione pubblica), ad una disciplina fondata sulla prevenzione di situazioni di pericolo all'imparzialità (o all'immagine dell'amministrazione) mediante misure che impediscono lo stesso accesso ad (o il mantenimento di) incarichi, soprattutto quando questi ultimi, comportano la cura di un interesse pubblico (gli incarichi dirigenziali nelle amministrazioni). Tali misure di prevenzione di situazioni di pericolo sono specifiche e le inconferibilità riguardano specifici incarichi dirigenziali, ma non impediscono l'appartenenza ai ruoli dell'amministrazione. Esse, sono necessarie per i conflitti di tipo strutturale (non risolvibile con singole astensioni), mentre per i conflitti di tipo puntuale la misura dell'astensione mantiene la sua efficacia.

3.21 L'evoluzione della disciplina per i titolari di incarichi politici

Come già anticipato, la disciplina del conflitto di interessi per i titolari di incarichi politici riscontra differenze significative rispetto a quella fin qui esaminata per i funzionari professionali. Tale differenza ha trovato delle basi costituzionali e giuridiche significative, che meritano di essere richiamate. In primo luogo, vi è il principio posto dall'art. 51 della Costituzione, che fa riferimento, oltre ai titolari di incarichi politici, anche alle cariche amministrative e agli impieghi pubblici stessi. Esso, così recita: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge [cfr. artt. 56 c. 3, 58 c. 2, 84 c. 1, 97 c. 3, 104 c. 4, 106, 135 cc. 1, 2, 6, XIII c. 1]. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro"¹¹⁵. Vi è una forte applicazione del principio democratico, che impedisce l'introduzione di eccessivi limiti per l'accesso alle cariche pubbliche, quali requisiti di censo, di competenza o di qualificazione professionale. Il principio, quindi, tende a prevalere su ipotesi di restrizione indebita, anche se l'individuazione di tali requisiti, spetta alla legge. Tornando a focalizzare la nostra attenzione sugli incarichi politici, è spesso evocato il principio della responsabilità politica, secondo il quale il titolare dell'incarico politico risponde solo ai propri elettori, con una sorta di insindacabilità riguardo i comportamenti tenuti degli atti compiuti, da parte di altri poteri dello Stato. Si tratta di un principio sicuramente già ampiamente rivisto in uno Stato costituzionale di diritto, che comporta l'attivazione di responsabilità penali e amministrativo-contabili. In terzo luogo, è spesso contestata l'applicazione del principio di imparzialità alle decisioni politiche, in quanto la politica sarebbe il territorio della parzialità, della necessaria dialettica tra diverse visioni del mondo. In realtà il principio di imparzialità si applica sicuramente alle decisioni di carattere amministrativo (un atto di indirizzo di un organo politico non può guidare l'amministrazione verso decisioni parziali, che avvantaggino interessi particolari in conflitto con l'interesse pubblico), ma ormai anche a decisioni di carattere legislativo. In sostanza il problema non può essere risolto in termini di esclusione dei titolari di incarichi politici dall'applicazione di strumenti volti a garantire l'imparzialità delle decisioni pubbliche, ma solo in termini di necessaria

¹¹⁵ [Art.51 Costituzione Italiana, Parte I – Titolo IV. Diritti e doveri del cittadino, 1947]

graduazione nell'applicazione di tali strumenti e mezzi. In quarto luogo vi è la obiettiva difficoltà nell'introduzione di sanzioni efficaci nei confronti di titolari di cariche politiche, data la loro esclusione da ogni responsabilità disciplinare. È quindi importante distinguere tra incarichi politici in assemblee elettive e incarichi di governo negli organi esecutivi, in quanto essi presentano svariate peculiarità.

3.22 Gli incarichi politici elettivi

Quanto all'accesso alla carica vanno considerate le norme in materia di ineleggibilità ai diversi livelli di governo. Si tratta di disposizioni volte a tutelare la libera scelta dell'elettore, non ammettendo l'eleggibilità di persone che, in virtù della posizione ricoperta, lo possano impropriamente e con svariate modalità, condizionare. In realtà, nelle norme sulle ineleggibilità si trovano anche alcune disposizioni volte a garantire la qualità dell'eletto, in particolare la sua posizione di imparzialità. La disciplina è frutto del sovrapporsi di interventi normativi successivi e presenta anche una mancanza di omogeneità tra livello nazionale e livello regionale e locale. Tale frammentarietà assieme alla necessità di una manutenzione costante della disciplina è stata segnalata in riferimento al nostro paese, dalla dottrina italiana e in rapporti di *monitoring* del GRECO (Groups of States against corruption). Lo stesso rapporto segnala anche una lacuna relativa alla concreta attuazione della disposizione: l'autodichia riconosciuta alle camere nazionali, che spesso è stata esercitata in senso favorevole all'interessato, pur in presenza di situazioni di effettiva ineleggibilità¹¹⁶. “Accanto all'ineleggibilità vi sono ora norme sulla incandidabilità, introdotte dal d.lgs. n. 235 del 2012 in attuazione della delega della legge n. 190 dello stesso anno, che si aggiungono alle ipotesi d'irrogazione di una pena interdittiva accessoria, comminata dal giudice penale. L'incandidabilità è stabilita solo in rapporto a sentenze di condanna definitiva per i reati indicati all'art. 1 dello stesso decreto”¹¹⁷. È rilevante che non vi siano cause di incandidabilità derivanti dalla cura di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'interesse generale. Vi sono, poi, norme sulle incompatibilità che impongono all'eletto di scegliere tra incarico elettivo e alcuni incarichi che la legge considera in conflitto con l'imparziale esercizio delle funzioni. In questa materia il riferimento è, per i parlamentari nazionali, alla legge n. 60 del 1953 (c.d. Legge Sturzo) che è in parte legge sul cumulo tra mandati pubblici e solo in parte legge sulla compatibilità tra incarico di parlamentare e incarichi e interessi di tipo privato. In questo secondo campo si vedano i seguenti articoli: 2 (riguardo l'incompatibilità con le funzioni di amministratore di enti che «gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato [...] o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente»); 3 (incompatibilità con l'esercizio di funzioni in «istituti bancari o in società per azioni che abbiano come scopo prevalente l'esercizio di attività finanziarie»); 4 (incompatibilità con il patrocinio professionale in «vertenze o rapporti di affari con lo Stato»). Per quanto riguarda la disciplina l'ambito regionale, vi è una previsione specifica ai sensi dell'articolo 122, primo comma Cost. riguardanti i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali. Ciò che ci interessa approfondire, si trova nel Capo I, della legge 2 luglio 2004, n. 165. All'interno dell'art. 2 (*Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in*

¹¹⁶ [R. Sacchi, *Conflitto di interessi e interessi in conflitto in una prospettiva interdisciplinare*, Giuffrè, Milano 2020: 15]

¹¹⁷ [R. Cantone & F. Merloni, *Audizione del Presidente Raffaele Cantone 1^a Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, Autorità Nazionale Anticorruzione Presidente, 2019]

materia di ineleggibilità) ritroviamo la seguente dicitura: “Fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all’articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali: *a)* sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati; *b)* inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l’ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, del candidato; *c)* applicazione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni qualora ricorrano le condizioni previste dall’articolo 3, comma 1, lettere *a)* e *b)*; *d)* attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell’autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. L’esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi; *e)* eventuale differenziazione della disciplina dell’ineleggibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali; *f)* previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia.” L’art.3 (*Disposizioni di principio, in attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di incompatibilità*) invece rileva: “Le regioni disciplinano con legge i casi di incompatibilità, specificatamente individuati, di cui all’articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali: *a)* sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva; *b)* sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali; *c)* eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale; *d)* in caso di previsione della causa di incompatibilità per lite pendente con la regione, osservanza dei seguenti criteri: 1) previsione della incompatibilità nel caso in cui il soggetto sia parte attiva della lite; 2) qualora il soggetto non sia parte attiva della lite, previsione della incompatibilità esclusivamente nel caso in cui la lite medesima sia conseguente o sia promossa a seguito di giudizio definito con sentenza passata in giudicato; *e)* attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di incompatibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell’autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. L’esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi; *f)* eventuale differenziazione della disciplina dell’incompatibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale, degli altri componenti della stessa Giunta e dei consiglieri regionali; *g)* fissazione di un termine dall’accertamento della causa di incompatibilità, non superiore a trenta giorni, entro il quale, a pena

di decadenza dalla carica, deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità, ferma restando la tutela del diritto dell'eletto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato. L'art. 4. (*Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di sistema di elezione*) specifica che: "Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta; c) divieto di mandato imperativo." Quanto ai doveri di comportamento, con la sola eccezione del Codice adottato per la Camera dei deputati (che il Greco ha considerato lacunoso per la reticenza nel fissare doveri per i parlamentari e per la mancata previsione di un dovere di astensione in caso di conflitto di interessi), non esiste, per gli eletti, a tutti i livelli di governo, un obbligo di dotarsi di codici, se non di comportamento (vista la difficoltà di applicare precise sanzioni giuridiche in caso di infrazione) almeno di carattere etico o deontologico. L'introduzione della norma generale dell'art. 6-bis nella legge n. 241 del 1990, fa ritenere applicabile in via generale il dovere di astensione anche alle cariche politiche. In molti casi, però, può apparire non stretto il nesso tra partecipazione ad una decisione legislativa (o di grande indirizzo politico nazionale) e specifici interessi particolari che possano indurre ad un vero e proprio dovere di astensione. La materia merita una rivisitazione organica, al fine di giungere ad una disciplina che, nel lasciare la massima libertà di mandato al parlamentare, riesca però ad isolare con chiarezza le circostanze, di tipo eccezionale, che possono imporre l'astensione dalle partecipazioni a votazioni che incidano sulla sfera degli interessi del parlamentare (o ad esso collegati). Non esistono norme sul *pantouflage* riferite all'assunzione di interessi particolari successivamente alla cessazione del mandato di parlamentare.

3.23 Gli incarichi politici di governo

L'ordinamento italiano ha mostrato di dedicare maggiore attenzione ai conflitti di interessi dei titolari di incarichi politici di governo. Ciò deriva dal fatto che le decisioni assunte dagli organi esecutivi, ai diversi livelli di governo, sono decisioni di indirizzo politico che incidono più da vicino sull'azione dell'amministrazione, anche in presenza del principio di distinzione tra compiti degli organi politici e compiti riservati all'amministrazione (in particolare ai dirigenti amministrativi). Con atti di indirizzo si possono effettuare scelte che condizionano direttamente l'azione pubblica in significativi settori di interessi privati in gioco¹¹⁸. Questa maggiore attenzione non elimina, però, alcune insufficienze e contraddizioni che ancora persistono, soprattutto se si confronta la disciplina sui funzionari professionali con quella sui titolari degli organi politici di governo. Nella materia è intervenuta la legge n. 215 del 2004 (legge Frattini) che stabilisce un doppio sistema di misure: a) un regime di incompatibilità per tutti i titolari di cariche di governo (art. 2, comma 1), ivi compreso il caso di cui alla lettera c): «ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni, comunque denominate,

¹¹⁸ R. Cantone e F. Merloni, *Conflitti d'interesse: una diversa prospettiva*, in *Diritto Pubblico*, Fascicolo 3, settembre-dicembre 2019, Il Mulino]

ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo commerciale». Una incompatibilità ampia, che però copre solamente (in analogia con quanto si è visto a proposito del d. lgs. n. 39 del 2013) il caso di un soggetto che sia titolare di cariche in imprese private, ma non il caso di un soggetto titolare dell'impresa o della maggioranza delle azioni di una società; b) una situazione di conflitto di interessi in cui si può trovare il titolare di una carica di governo che partecipa all'adozione di atti in presenza di una delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, ovvero «quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate [...] con danno per l'interesse pubblico». Si tratta di un'ipotesi di conflitto di interessi che comporta il dovere di astensione «dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto di interessi». Tale dovere, contrariamente a quanto avviene per i funzionari professionali, non si applica in modo automatico (non è sufficiente l'oggettiva esistenza di un interesse particolare in gioco), ma solo qualora sia dimostrato un danno all'interesse pubblico (dimostrazione molto ardua, comportando quasi sempre valutazioni di tipo politico-discrezionale). In tal modo si conferma un approccio al tema in termini di danno e non di pericolo (dove il conflitto di interessi risulta dall'esistenza, oggettiva, di situazioni che la legge deve predeterminare in modo chiaro e agevolmente verificabili) che riduce di molto l'efficacia del contrasto. Vi è, poi, un ulteriore limite della legge, che riguarda il sistema di accertamento dei conflitti e di attivazione delle conseguenze in caso di conflitto. L'accertamento è affidato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (e, nella materia delle comunicazioni, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). In caso di violazione delle norme sulle incompatibilità dirette, l'AGCM ha un potere di "promozione" delle conseguenze, quali la rimozione o la decadenza dalla carica in caso di incompatibilità, mentre per la violazione del dovere di astensione in caso di conflitti di interesse di cui all'art.3 l'Autorità agisce solo nei confronti dell'impresa, diffidandola «ad astenersi da qualsiasi comportamento diretto ad avvalersi dell'atto medesimo» ovvero, in caso di non ottemperanza, irroga sanzioni pecuniarie. Un regime di *enforcement* molto "leggero", che appare in contraddizione con il nuovo principio generale di astensione di cui all'art. 6-bis della legge n. 241 del 1990, che comporta una generale annullabilità dell'atto adottato in conflitto di interessi, a prescindere dal comportamento tenuto dal soggetto beneficiario. Non ci sono, nell'esperienza italiana, codici di comportamento per i titolari di cariche di governo, a differenza di ormai numerose esperienze straniere nelle quali tali codici, pur avendo in generale una valenza più etico-morale che giuridica (consideriamo ad esempio il *Ministerial Code*, utilizzato per i componenti del Governo britannico), sono però adeguati a prevenire conflitti di interessi o comportamenti anomali dei componenti degli organi esecutivi. Quanto, infine, al c.d. *pantouflage*, vi sono scarse previsioni nella legge Sturzo (art. 6) che vietano l'esercizio di funzioni per quali è sancita l'incompatibilità per un anno dalla cessazione delle funzioni governative. Molto simile è la norma (art. 2, comma 4) della legge Frattini che fa perdurare le incompatibilità per un anno dal termine della carica di governo nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica. Il legislatore a lungo condizionato da una sola ma rilevante situazione di conflitto di interessi (tra la proprietà di imprese nel settore radiotelevisivo e l'assunzione di cariche politiche elettive e di governo) non è fin qui riuscito a trovare misure coerenti ed efficaci, soprattutto in presenza di conflitti che sopra abbiamo definito come "strutturali". Il legislatore non ignora la possibilità di tali conflitti, ma preferisce soluzioni riduttive, tanto sul versante della qualificazione della situazione di conflitto (con interessi solo economici e non di altro genere, solo in presenza di un

danno all'interesse pubblico) quanto su quello dell'accertamento e dell'irrogazione delle conseguenze. La prima carenza sta nell'assenza di un regime di inconvertibilità della carica di governo, che è misura evidentemente più efficace della sola incompatibilità. Una sola ipotesi di inconvertibilità è prevista, all'art.6 del d.lgs. n. 235 del 2012, per «coloro che si trovano nelle condizioni di incandidabilità previste dall'art. 1 per le cariche di deputato e di senatore», cioè per aver riportato condanne penali definitive, ma nulla si dice nelle ipotesi di provenienza da specifici interessi privati o da specifiche cariche pubbliche. Nel caso dell'inconferibilità il conflitto con interessi privati è eliminato alla radice (la titolarità di determinati interessi privati impedisce l'accesso alla carica di governo). Si consideri il conflitto di interessi derivante dalla titolarità di interessi privati "regolati e finanziati" dalle pubbliche amministrazioni (art. 4 del d.lgs. n. 39 del 2013) ove fosse esteso all'assunzione di cariche di governo. Se, invece, si agisce solo sul terreno delle incompatibilità sorgono problemi di efficacia. Se l'incompatibilità viene sollevata in occasione del conferimento di un incarico siamo in realtà in una ipotesi di inconferibilità, mentre se la questione viene sollevata ad incarico conferito, l'applicazione della regola della obbligatorietà dell'opzione tra una delle due situazioni in conflitto può assumere un carattere politico tale da condizionare gli organi deputati alla valutazione (le competenti commissioni parlamentari nel caso di una carica di governo conferita ad un parlamentare), che possono essere aggravate dalla particolare posizione politica del titolare. Fuori dalle ipotesi prima indicate resta lo strumento dell'astensione dalla partecipazione alla decisione pubblica, strumento utilizzabile solo per le situazioni di conflitto puntuale, occasionale. Sempre che l'astensione sia, anche in questo caso, piena ed effettiva. Sul piano della concreta attuazione delle misure vi sono differenze rilevanti: l'inconferibilità (così come l'incompatibilità per un titolare di organo di governo non parlamentare) non può che essere accertata da un organismo terzo; l'incompatibilità del parlamentare è affidata all'autodichia dello stesso Parlamento (con esiti fin qui contraddittori); la mancata astensione finora non dà luogo a sanzioni: escluse quelle disciplinari (inapplicabili al funzionario onorario), non sono previste sanzioni amministrative o pecuniarie, mentre resta salva la possibilità di un'ipotesi di reato penale.

3.24 Le correzioni della disciplina vigente

Le vistose carenze della disciplina vigente sono al centro di un dibattito politico e culturale, molto ampio. Limitandoci a esaminare le proposte di legge, tutte di iniziativa parlamentare, che si propongono di porvi rimedio, identifichiamo le seguenti. Due proposte di legge (n. 702, presentata da numerosi parlamentari del PD e n. 1461, presentata da numerosi parlamentari del M5S) sono di analogo contenuto, ma con soluzioni piuttosto differenziate. Una terza proposta di legge (n. 1843) ha un contenuto molto più ristretto e settoriale (il settore della comunicazione elettronica). Per brevità ci si occupa qui solo delle prime due, le più rilevanti. Entrambe le proposte di legge mirano a occuparsi delle cariche politiche ai diversi livelli di governo, puntando ad una sostituzione completa della disciplina previgente. La proposta di legge n. 702 lo fa in modo ampio, ma salvando alcune disposizioni della legge n. 215 (che però in tal modo non risultano ben coordinate con le nuove). La p.d.l. n. 1461, invece, abroga totalmente la legge del 2004. Curiosamente, però, la sostituzione delle norme non significa previsione di un sistema di prevenzione dei conflitti di interesse del tutto nuovo. In gran parte, infatti, entrambe le p.d.l. restano nel solco della legge Frattini, pur correggendola in parti non secondarie.

3.25 L'ambito soggettivo di applicazione

Vi sono comunque, rilevanti differenze tra le proposte di legge presentate: da un lato la n. 702 si ferma ai livelli nazionali e regionali di governo, mentre la n. 1461 comprende anche il livello locale; d'altro lato la n. 702 si occupa insieme di cariche elettive e di cariche di governo (salvo a regolare il conflitto relativamente alle cariche di governo mentre per quelle elettive si opera modificando il regime delle ineleggibilità), mentre la n. 1461 si occupa solo di cariche di governo (i soggetti titolari di poteri esecutivi). Da segnalare che la disciplina nella n. 702 è dettata per le cariche di governo nazionali, salvo a prevedere un intervento del legislatore regionale per adeguare la disciplina ai principi della legge statale, intervento da effettuarsi entro un termine, decorso il quale si applica la disciplina nazionale. La n. 1461, invece, detta una disciplina destinata a regolare il conflitto per gli organi esecutivi a tutti i livelli di governo. Entrambe le proposte di legge estendono la disciplina sul conflitto di interessi delle cariche di governo ai componenti delle autorità amministrative indipendenti.

3.26 I rimedi ai conflitti sorti nell'esercizio della carica

Entrambe le proposte di legge si pongono in continuità con la legge Frattini perché puntano al rimedio di fondo dell'incompatibilità, che viene sancita in modo apparentemente molto rigoroso. La n. 702 consente di superare la situazione di incompatibilità con l'applicazione, su proposta dell'AGCM, del meccanismo della prevenzione fondato sulla gestione fiduciaria (il *blind trust*); qualora anche questa misura si riveli insufficiente si prevede la necessaria vendita «dei beni e delle attività patrimoniali rilevanti». Laddove non si incorra in una situazione di incompatibilità si applica l'obbligo di astensione, sempre con l'intervento dell'AGCM. È prevista una sanzione pecuniaria, anche rilevante, in caso di violazione dell'obbligo di astensione. La n. 1461, dal canto suo, distingue tra incompatibilità tra cariche (pubbliche e nelle imprese) e incompatibilità derivanti da attività patrimoniali. Le prime non superabili (resta la necessaria opzione tra le due posizioni), le seconde superabili con la gestione fiduciaria. Il dovere di astensione completa e integra il sistema di prevenzione: «si estende anche alle attività preparatorie e consequenziali, nonché ad ogni attività, comunque, coesistente alle funzioni di governo» (art. 7, comma 1). In entrambe i casi il sistema è molto complicato e farraginoso, fondato su una preventiva generale dichiarazione all'AGCM da parte del titolare della carica di governo di tutte le situazioni, patrimoniali e no, che possono dare luogo ad una situazione di conflitto di interessi. L'AGCM, oltre a vigilare sulla sussistenza di situazioni di incompatibilità, stabilisce la sussistenza dell'obbligo di astensione, che in alcuni casi sembra assumere la veste di un conflitto strutturale, e invita il titolare ad astenersi. L'AGCM può anche essere destinataria di richieste di parere preventivo da parte del titolare. Altrettanto complesso e lacunoso, è il sistema della gestione fiduciaria, con un intrecciarsi di obblighi, di accertamenti (tutti affidati all'AGCM), di vigilanze (sulle società di gestione fiduciaria), che suscitano notevoli perplessità sulla sua effettiva praticabilità e sulla sua efficacia.

3.27 Le incompatibilità post mandato

Entrambe i p.d.l. si occupano di estendere il regime delle incompatibilità per un periodo successivo al termine del mandato di governo, ma anche qui con differenze: mentre la n. 702 fissa il periodo a un anno, durante il quale lo svolgimento di attività presso imprese privati o enti pubblici o enti sottoposti a controllo pubblico possa essere autorizzata dall'AGCM (secondo il principio del silenzio assenso, art. 6, comma 5), la n. 1461 fissa il periodo a tre anni e lo esclude (secondo l'impostazione

del *pantouflage* disciplinato per i pubblici dipendenti) nei casi di «attività, cariche o funzioni svolte nel settore esclusivamente privato non connessi con la carica rivestita» (art. 4, comma 6).

3.28 L'enforcement

Come si è potuto constatare il sistema di prevenzione dei conflitti previsto dalle due p.d.l. esaminate estende di molto i poteri di accertamento, vigilanza, controllo e sanzione dell'AGCM. Ai poteri già conferiti, di raccolta e valutazione delle dichiarazioni presentate dai titolari delle cariche di governo (a quelli nazionali si aggiungono quelli regionali e per la n. 1461, locali), si sommano i poteri di vigilanza sulle situazioni di incompatibilità, di vigilanza sulle situazioni di conflitto ai fini della sussistenza dell'obbligo di astensione, di sanzione in caso di violazione, di vigilanza sulle gestioni fiduciarie, di ordine di vendita in caso di insufficienza del *blind trust*. Astenersi dal compimento di qualsiasi atto che possa compromettere la cura esclusiva degli interessi pubblici ad esso affidati e a rimuovere entro dieci giorni, la situazione di conflitto». Non mancano sanzioni di tipo reputazionale, come quella prevista dell'art. 7, comma 4, della p.d.l. n. 1461 secondo il quale l'AGCM ¹¹⁹«dispone che la notizia delle misure adottate sia pubblicata dagli organi di stampa, mediante inserzione su almeno tre quotidiani a diffusione nazionale e sia divulgata in apposito spazio informativo inserito nel corso dei notiziari delle emittenti radiotelevisive pubbliche nelle fasce di massimo ascolto. In tale caso, la pubblicazione e la trasmissione avvengono a spese dell'interessato». Nella sua audizione il presidente dell'Antitrust ha lamentato una possibile attribuzione di funzioni (in particolare quanto all'affidamento del controllo sulla gestione fiduciaria e sulla cessione di attività e beni patrimoniali in conflitto) «profondamente distanti dagli usuali ambiti di attività dell'istituzione», aggiungendo che «un'ulteriore estensione dei compiti dell'AGCM in un'area estranea all'oggetto centrale della sua missione istituzionale appare suscettibile di porsi in contrasto con le indicazioni espresse dalla Commissione Europea». Assai problematica si presenta, poi, la distribuzione dei poteri di enforcement tra AGCM e ANAC (AGCM sui livelli nazionali e regionali, ANAC sul livello locale, secondo la n. 1461), così come l'attribuzione dei poteri all'AGCM su tutte le amministrazioni, comprese le autorità indipendenti (tra le quali l'ANAC), salvo poi affidare all'ANAC questi poteri relativamente ai componenti dell'AGCM (art. 12, comma 8 della n. 702).

3.29 Il conflitto d'interessi nel diritto privato

È bene tenere a mente che il conflitto d'interessi non si connota come un'esperienza esclusivamente pubblica. Essa si verifica infatti con altre modalità anche nel diritto privato, distinguendosi nei seguenti termini. Il conflitto d'interessi secondo la disciplina privatistica è infatti l'ipotesi in cui il rappresentante concluda un contratto pur essendo portatore di un interesse proprio o di terzi contrastante con quello del rappresentato¹²⁰. Si tratta di una ipotesi particolare; può accadere, infatti, che il rappresentante possa usare il potere attribuitogli con la procura contro l'interesse del rappresentato per interessi personali o comunque a lui riconducibili. Facendo l'ipotesi che il rappresentante abbia ricevuto l'incarico di acquistare un appartamento e che il contratto sia concluso con la moglie del rappresentante, venditrice dell'appartamento; è chiaro che

¹¹⁹ [R. Cantone e F. Merloni, – Conflitti d'interesse: una diversa prospettiva. Fascicolo 3, settembre- dicembre 2019, Il Mulino]

¹²⁰ [Dispositivo dell'art. 1394, Codice civile.]

il rappresentante potrebbe non fare gli interessi del rappresentato, ma i suoi. La particolarità dell'ipotesi consiste nel fatto che il contratto è annullabile anche quando il rappresentante abbia ben usato il suo potere perché, secondo la dottrina dominante, basta che vi sia una situazione "potenziale" di conflitto per legittimare il rappresentato a chiedere l'annullamento del contratto. Per essere causa di annullamento il conflitto doveva essere conosciuto o riconoscibile dal terzo che ha trattato con il rappresentante. Normalmente il rappresentante agisce solo nell'interesse del rappresentato ma si ammette la possibilità che egli agisca anche nell'interesse proprio o di terzi nel qual caso si parla di mandato in rem propriam (v. 1723, 1396 c.c.). Poiché l'annullabilità è posta nell'interesse del rappresentato, essa non opera se questi era consapevole del conflitto ed ha comunque autorizzato il compimento del negozio (v. 1395 c.c.). Altra ipotesi riconducibile al conflitto d'interessi è quella dell'articolo 1395 c.c. relativa al contratto con sé stesso. In questo caso il rappresentante non tratta con un terzo, ma conclude il contratto "da solo" assumendo la duplice veste di rappresentante e di altra parte contrattuale, come nel caso in cui acquisti per il rappresentato un appartamento di cui è il proprietario, oppure nell'ipotesi in cui acquisti per il rappresentato sempre un appartamento di cui non è proprietario, ma rappresentante del proprietario " *in proprio o come rappresentante di un'altra parte*" recita l'articolo 1395. Anche il contratto è annullabile, anche se il rappresentato non ha danneggiato l'interesse del rappresentato; in altre parole il legislatore si è preoccupato di tutelare l'interesse del rappresentato da "possibili" abusi del rappresentante concedendogli la scelta se accettare l'operato del rappresentante o agire per l'annullamento del contratto. A differenza del caso precedente, per ottenere l'annullamento il rappresentato non dovrà provare l'esistenza del conflitto di interessi, ma la semplice conclusione del contratto con sé stesso da parte del rappresentante. È doveroso avvertire, però, che queste conclusioni non sono accettate da parte autorevole della dottrina che ritiene indispensabile l'esistenza di un danno per poter chiedere l'annullamento del contratto. Non sarà possibile agire per l'annullamento del contratto quando le condizioni erano tali da non potere pregiudicare l'interesse del rappresentato, come nell'ipotesi in cui il rappresentante abbia acquistato da sé stesso beni a prezzi imposti dalla legge o quando sia stato specificamente autorizzato alla conclusione del contratto dal rappresentato.

3.30 La qualità e la quantità delle regole

Dopo aver analizzato gli aspetti più importanti della legislazione vigente, possiamo riflettere su un dato¹²¹. La corruzione non è solo un problema inerente alla responsabilità individuale, alla bontà o cattiveria delle persone, ma dipende in buona parte dalla legge e da fattori oggettivi. Bisogna certamente agire sulla coscienza delle persone e punire le pratiche disoneste, ma bisogna intervenire anche su tali fattori oggettivi, ossia, sulle regole. In primo luogo, c'è un problema di quantità di regole. Troppe regole creano inflessibilità nel sistema, inducendo i cittadini a violarle e offrendo ai controllori opportunità di estorsione; le norme ingombranti permettono di scegliere quale disciplina applicare, favorendo così la corruzione. Inoltre, quando ci sono troppe regole, si è costretti a introdurre eccezioni, e la corruzione si annida più facilmente nelle eccezioni che nelle regole generali. Per prevenire la corruzione, è meglio avere poche regole, semplici e generalmente applicabili. In molti paesi, le regole procedurali sono troppo numerose e troppo diverse tra i diversi tipi di procedura. Da

¹²¹ [B.G. Mattarella, *Fight against corruption and conflicts of interests*, in *Droit comparé de la procédure administrative / Comparative Law of Administrative Procedure*, di JeanBernard Auby & Thomas Perroud, Bruylant, Bruxelles, 2016]

questo punto di vista, la liberalizzazione e la semplificazione aiutano spesso a prevenire la corruzione. In secondo luogo, c'è un problema di qualità delle regole. Spesso si concentrano sugli aspetti formali, tralasciando quelli sostanziali: per esempio, regolano in dettaglio la procedura per concludere un contratto, ma non si preoccupano di garantire una buona esecuzione economica del contratto. I procuratori, che indagano sulla corruzione, notano spesso che gravi episodi di corruzione si verificano in presenza di procedure formalmente ineccepibili. La legge dovrebbe dare ai funzionari pubblici la quantità di discrezione necessaria per svolgere efficacemente i loro compiti, senza esporli a un rischio eccessivo di corruzione. Allo stesso modo, dovrebbe lasciare alle varie amministrazioni un'adeguata autonomia, ma anche imporre loro adeguati controlli. In terzo luogo, c'è un problema di attuazione delle norme, che si pone a diversi livelli. Riguarda la definizione delle politiche pubbliche, soprattutto in relazione alle decisioni di spesa del denaro pubblico, rispetto alle quali la trasparenza e la responsabilità sono particolarmente necessarie; le strutture amministrative e tecniche, che devono essere abbastanza forti per affrontare gli attori privati; e i controlli e le verifiche, che devono essere accurati e non scontati. Per prevenire la corruzione, bisogna agire su tutti gli aspetti della pubblica amministrazione. Tra i più importanti ritroviamo: i rapporti tra politica e amministrazione (il finanziamento della politica, la regolamentazione delle lobby, le nomine dei vertici); quelli tra pubblica amministrazione e privati (concorrenza, liberalizzazioni, controlli nelle persone giuridiche private); l'organizzazione degli uffici pubblici (organi tecnici, incarichi a rotazione, controlli interni, società a partecipazione pubblica); il pubblico impiego (condizioni di lavoro, retribuzione, codici di condotta, incompatibilità, vincoli post impiego); la trasparenza; le procedure amministrative. Nel corso della procedura amministrativa, il maggior rischio di corruzione deriva dai conflitti di interesse dei dipendenti pubblici.

Conclusion

Questo studio ha cercato di analizzare il complesso rapporto tra corruzione e conflitto d'interessi all'interno della trattazione dell'etica pubblica. In particolare, uno dei quesiti centrali a cui ho voluto rispondere è se il concetto di corruzione e conflitto di interessi siano o meno intimamente collegati e consequenziali. A tal fine ho sviluppato un'indagine in tre diversi capitoli. Ogni capitolo presentava una tematica specifica, in cui è stato approfondito un aspetto diverso dell'etica pubblica stessa. Il primo capitolo si è concentrato sulla nascita dell'etica pubblica in senso moderno, continuando attraverso il pensiero di autori contemporanei. L'etica si presenta come un argomento versatile, capace di abbracciare le più svariate tematiche. Essa risulta imprescindibile nello sviluppo della società civile non solo all'interno delle istituzioni stesse, ma anche della cittadinanza. Nel primo capitolo ogni paragrafo ha trattato argomenti non strettamente consequenziali ma necessari per il quadro complessivo fornito da questa tesi. L'approfondimento iniziale di argomenti quali il pensiero di John Rawls, hanno aperto la strada a una più profonda consapevolezza dell'importanza della materia applicata alla politica e alla società. Questi due fili conduttori accompagneranno il lettore durante l'intera comprensione della tesi stessa. Nei paragrafi di questo primo capitolo ho infatti evidenziato il fondamentale ruolo che l'etica svolge nei confronti della legalità e funzionalità della società civile. Il problema della legalità è strettamente unito alla valorizzazione del capitale umano che rappresenta una sfida per investire sulla formazione e il futuro delle nostre società democratiche. L'Italia presenta in particolare un'importante carenza circa la preparazione e l'investimento scolastico e universitario specialmente nelle discipline STEM, fondamentali per la formazione di personale

tecnico all'interno della Pubblica Amministrazione. Tale problematica dovrà essere portata avanti da quest'ultima in un più ampio quadro di gestione democratica e funzionale delle nostre risorse. Il primo capitolo ha inoltre fornito spunti importanti per un'osservazione filosofica della materia dell'etica pubblica collegata alla corruzione. L'analisi di autori come Michael Walzer ha infatti implicato l'inserimento del dibattito filosofico sulla corruzione politica all'interno della tesi stessa. La trattazione dell'etica pubblica in riferimento alle istituzioni e alla società civile è stata quindi integrata con un riferimento alla classe politica. Secondo Michael Walzer i politici risultano individui destinati inevitabilmente alla corruzione, anche nei casi in cui agiscono per il bene della società civile. Trovandomi in disaccordo, approfondirò tale affermazione in seguito. Il secondo capitolo ha rappresentato un ulteriore importante tassello per l'inquadramento del problema del rispetto dell'etica pubblica all'interno del dibattito politico e civile. Il conflitto di interessi e la corruzione sono stati in particolare il fulcro della trattazione. Tali temi risultano cruciali in un paese come l'Italia, investito ripetutamente da scandali politici riguardo il conflitto di interessi e la corruzione. Nel primo paragrafo viene evidenziato quanto rilevato da autori come Alberto Vannucci, ossia la necessità di cambiare paradigma e di distaccarsi dalla cultura giuridico-formale dominante che conduce a prospettare quale soluzione naturale di qualsiasi problema collettivo l'approvazione di un provvedimento legislativo. Egli ritiene che il conflitto di interessi, pur non integrando un'ipotesi di corruzione, certamente rappresenta uno sviamento dell'esercizio della funzione pubblica rispetto agli obiettivi propri e può favorire lo sviluppo di fattispecie corruttive, alterando, in ogni caso, l'andamento dell'economia e il corretto funzionamento della democrazia. Nell'ambito del diritto pubblico, possiamo descrivere il conflitto di interessi come la situazione in cui il titolare di una carica elettiva o di un pubblico ufficio ha un interesse economico privato tale da poter influenzare l'esercizio dei suoi doveri pubblici, potendo preferire tale interesse all'interesse pubblico che dovrebbe perseguire in considerazione delle funzioni che è chiamato a svolgere. L'interesse privato rilevante, in quanto potenzialmente confliggente con quello pubblico, assume rilievo nelle due distinte ipotesi della titolarità e della rappresentanza dell'interesse stesso. Si tratta di una situazione che può porsi sia per il personale politico sia per quello amministrativo. Tornerò in seguito su tale argomento. La politica e l'anticorruzione sono legate anche attraverso il tema dello spoils system. Negli Stati Uniti tale regola implicava che il nuovo presidente potesse interrompere il rapporto lavorativo con i collaboratori del suo predecessore. In Italia contrariamente, i collaboratori delle forze che sono state battute rimangono in ruolo, sia pure in posizioni meno rilevanti e meno retribuite. Tale situazione implica una maggiorazione dei costi. Il modello americano si proponeva inoltre come unitario; in Italia, si connota in una pluralità di tipologie. Il tema dello spoils system ha creato in Italia un vero e proprio dibattito circa l'incidenza del fenomeno corruttivo e clientelare in questa pratica. Coloro che criticano lo spoils system ne sottolineano infatti la discrepanza tra competenza propria dei politici e degli amministratori. Secondo tali individui la democrazia non dovrebbe essere semplicemente elezioni e fedeltà politica, ma richiederebbe meccanismi di correzione e garanzie di pluralismo e di imparzialità amministrativa.

Procedendo nell'analisi circa il contesto corruttivo, affronto il pensiero di Emanuela Ceva. Essa ritiene che la corruzione politica non sia una causa di un ulteriore torto, ma un male in sé, indipendentemente dal suo impatto causale sulle istituzioni politiche. La corruzione politica appare quindi come una forma di ingiustizia istituzionale primaria e non solo una fonte di torti istituzionali. Tale posizione risulta differente da quella di Gianfranco Pellegrino che sostiene che le visioni istituzionaliste della corruzione politica non possano rendere conto della salienza politica della

corruzione personale dei politici eletti. Vi è quindi una difesa della visione della corruzione politica come “torto di delega”, cioè come torto aggiuntivo, che consiste nel trasferimento forzato sui costituenti dei torti morali e politici degli eletti. Tale visione si adatta ad una nozione generale ed intuitiva di corruzione morale, che può dare un miglior resoconto di casi specifici di corruzione dei politici nei regimi democratici.

Nella seconda parte del capitolo ho affrontato il tema della corruzione studiando specifici casi applicati. La legge n.90/2012 è un esempio importante che evidenzia l’esigenza di misure specifiche per combattere metodicamente la corruzione. L’obiettivo di tale legge è la prevenzione e la repressione del fenomeno corruttivo attraverso un approccio che abbraccia più discipline, nel quale gli strumenti sanzionatori si configurino solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all’illegalità nell’azione amministrativa. Nello specifico, si pongono a sostegno del provvedimento legislativo motivazioni di trasparenza e controllo provenienti dai cittadini e di adeguamento dell’ordinamento giuridico italiano agli standard internazionali. La corruzione non risulta comunque unicamente un problema nazionale ma dilagante in tutta l’Unione Europea. Per far fronte a tale problematica, risulta improcrastinabile la necessità di avviare un serio e costruttivo dibattito tra la Commissione, gli Stati membri, il Parlamento europeo e le altre parti interessate, per sostenere le attività anticorruzione. Nel paragrafo seguente ho continuato con l’analisi del contesto italiano tramite gli articoli della Costituzione riguardanti l’etica pubblica e il rispetto di determinate regole democratiche e di trasparenza. Il problema dell’etica pubblica si pone, come problema di politica legislativa, a fronte dei fenomeni di distorto servizio reso dall’amministrazione al pubblico, al fine di individuare strumenti per il rimedio di codesti fenomeni, o almeno per ridurre l’impatto sul funzionamento del sistema di governo e dell’amministrazione, attività concreta al servizio della collettività. La cattiva amministrazione (c.d. *maladministration*) si evidenzia, appunto, nella massima patologia data dai fatti di corruzione e di malversazione, ma non si esaurisce in essi. Il fenomeno riveste solo in piccola parte rilievo penale e per la maggioranza attiene all’esigenza di buon andamento dell’amministrazione nel suo complesso e alla correttezza dei rapporti tra amministrazione e cittadini, esigenza fondamentale di funzionamento dello Stato democratico.

Fondamentale nell’affrontare i temi dell’etica pubblica è la questione del rapporto dell’amministrazione con la politica, le quali sono strutturalmente differenziate quanto al loro stesso essere, ma allo stesso tempo sono unite da un indissolubile legame. La fine di questo capitolo tratta del legame tra conflitto di interessi e corruzione, uno dei temi centrali di questa tesi. Procederò in seguito all’espletamento di tale concetto alla luce del dibattito normativo. Il terzo capitolo è completamente dedicato alla trattazione giuridica sulla base di quanto appreso nei capitoli precedenti. Il tema del conflitto di interessi non si configura come un concetto ben delineato, ma piuttosto come una serie di definizioni fornite dalla giurisprudenza. Tra le più accreditate ricordiamo ad esempio quella del T.A.R. Liguria Genova Sez. I Sent., 08/05/2015, n. 461 che recita così: “Sussiste un effettivo conflitto di interessi quando è provato dalla parte ricorrente l’esistenza di una possibilità di trarre dalla deliberazione vantaggi propri o per i propri congiunti”. Come precedentemente espletato, la corruzione e il conflitto di interessi rappresentano un problema sempre più presente all’interno dell’Unione Europea. In particolare, la non armonizzazione del concetto di conflitto di interessi all’interno degli Stati membri, ha comportato l’intervento dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) che ha proposto tale definizione: “Un conflitto di interessi, implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest’ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente

sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubbliche". Tornando ad affrontare il caso italiano, il legislatore nazionale ha rinvenuto tre possibili rimedi per ovviare al conflitto di interessi: la rimozione, che implica la scelta tra i due interessi; la neutralizzazione, che implica un dovere di squalifica e l'esposizione, che implica una certa trasparenza. Il primo approccio risulta più efficace in quanto richiede all'agente di scegliere tra la posizione pubblica e l'interesse privato. Il secondo approccio consiste in doveri di interdizione per il dirigente che, dovendo prendere una sola decisione, si trova in conflitto di interessi. Risulta un rimedio meno efficace in quanto implica l'accettazione del conflitto d'interessi, ma può impedirne la degenerazione. Il terzo approccio, quello della trasparenza, comporta il dovere di mostrare il conflitto di interessi. Secondo tale approccio, la legge accetta che l'agente si trovi in un conflitto di interessi e accetta anche che prenda le sue decisioni, nonostante ciò, esigendo però che il mandante ne sia informato. È un rimedio più morbido ma comunque utile. Tali rimedi possono essere in ogni caso combinati a seconda del caso specifico. Continuando la trattazione del conflitto di interessi ho analizzato attentamente la disciplina dei pubblici dipendenti nel caso italiano in quanto trattata con grande attenzione. A livello costituzionale vengono infatti richiamati norme specifiche come il principio dell'accesso per pubblico concorso (art.97 ultimo comma), il principio del servizio esclusivo della Nazione (art.98 primo comma), la possibilità di limitare il diritto di iscriversi a partiti politici per determinate categorie di pubblici funzionari (art.98, ultimo comma). Riguardo l'uso degli strumenti di prevenzione del conflitto, l'ordinamento soprattutto con la legge n.190 del 2012 e il successivo decreto legislativo n.39 del 2013, ha inteso riscrivere in modo organico e innovativo l'intera disciplina del conferimento di incarichi amministrativi. Il carattere di innovatività della disciplina è dato dall'ampia serie di cause che impediscono l'accesso agli incarichi amministrativi, tra i quali, si ricordano: l'aver riportato condanne, anche di primo grado, per reati contro la PA; la provenienza da enti privati "regolati e finanziati" dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico; la provenienza da incarichi politici. Il principio del conflitto d'interessi è stato in realtà affermato per lo più in modo indiretto all'interno dell'attività giurisdizionale, disciplinando l'obbligo di astensione del giudice in presenza di situazioni di conflitto definiti dalla legge. Tale principio è stato poi progressivamente esteso all'attività amministrativa, dapprima in via giurisprudenziale, poi con l'art. 78 TUEL con riferimento agli amministratori degli enti locali, poi in via generale, dall'art. 6-bis introdotto nella legge sul procedimento amministrativo l. n.190/2012. Il D.P.R. n. 62/2013 ha quindi provveduto a una più specifica definizione grazie al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici contenuto al suo interno. Il suddetto codice di comportamento, di seguito denominato "Codice", definisce, ai fini dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare. Nell'applicazione della disciplina l'Autorità nazionale anticorruzione, ha potuto riscontrare situazioni di conflitto di interessi che, pur non dando luogo a vere e proprie incompatibilità (per le quali la legge risolve il conflitto alla radice), non sono superabili con la sola astensione dalla partecipazione a singole decisioni pubbliche. Si considerino ad esempio i casi di un amministratore di un ente, pubblico o privato a controllo pubblico, che riveste anche un incarico amministrativo nell'amministrazione vigilante o del titolare di poteri di regolazione o di finanziamento esercitati nei confronti dell'ente di cui è amministratore. La disciplina del conflitto di interessi per i titolari di incarichi politici riscontra differenze significative rispetto a quella fin qui esaminata per i funzionari professionali. Tale differenza ha trovato delle basi costituzionali e giuridiche significative, che meritano di essere richiamate. In primo luogo, vi è il principio posto dall'art. 51 della Costituzione, che fa riferimento,

oltre ai titolari di incarichi politici, anche alle cariche amministrative e agli impieghi pubblici stessi. Esso, così recita: “Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro”. Quanto all'accesso alla carica vanno considerate le norme in materia di ineleggibilità ai diversi livelli di governo. Si tratta di disposizioni volte a tutelare la libera scelta dell'elettore, non ammettendo l'eleggibilità di persone che, in virtù della posizione ricoperta, lo possano impropriamente e con svariate modalità, condizionare. In realtà, nelle norme sulle ineleggibilità si trovano anche alcune disposizioni volte a garantire la qualità dell'eletto, in particolare la sua posizione di imparzialità. La disciplina è frutto del sovrapporsi di interventi normativi successivi e presenta anche una mancanza di omogeneità tra livello nazionale e livello regionale e locale. Tale frammentarietà assieme alla necessità di una manutenzione costante della disciplina è stata segnalata in riferimento al nostro paese, dalla dottrina italiana e in rapporti di *monitoring* del GRECO (Groups of States against corruption). L'ordinamento italiano ha mostrato di dedicare maggiore attenzione ai conflitti di interessi dei titolari di incarichi politici di governo. Ciò deriva dal fatto che le decisioni assunte dagli organi esecutivi, ai diversi livelli di governo, sono decisioni di indirizzo politico che incidono più da vicino sull'azione dell'amministrazione, anche in presenza del principio di distinzione tra compiti degli organi politici e compiti riservati all'amministrazione (in particolare ai dirigenti amministrativi). Con atti di indirizzo si possono effettuare scelte che condizionano direttamente l'azione pubblica in significativi settori di interessi privati in gioco. Questa maggiore attenzione non elimina, però, alcune insufficienze e contraddizioni che ancora persistono, soprattutto se si confronta la disciplina sui funzionari professionali con quella sui titolari degli organi politici di governo. In caso di violazione delle norme sulle incompatibilità dirette, l'AGCM ha un potere di “promozione” delle conseguenze, quali la rimozione o la decadenza dalla carica in caso di incompatibilità, mentre per la violazione del dovere di astensione in caso di conflitti di interesse di cui all'art.3 l'Autorità agisce solo nei confronti dell'impresa, diffidandola «ad astenersi da qualsiasi comportamento diretto ad avvalersi dell'atto medesimo» ovvero, in caso di non ottemperanza, irroga sanzioni pecuniarie. Un regime di *enforcement* molto “leggero”, che appare in contraddizione con il nuovo principio generale di astensione di cui all'art. 6-bis della legge n. 241 del 1990, che comporta una generale annullabilità dell'atto adottato in conflitto di interessi, a prescindere dal comportamento tenuto dal soggetto beneficiario. Non ci sono, nell'esperienza italiana, codici di comportamento per i titolari di cariche di governo, a differenza di ormai numerose esperienze straniere nelle quali tali codici, pur avendo in generale una valenza più etico-morale che giuridica (consideriamo ad esempio il *Ministerial Code*, utilizzato per i componenti del Governo britannico), sono però adeguati a prevenire conflitti di interessi o comportamenti anomali dei componenti degli organi esecutivi. Il contesto italiano continua, dunque, ad essere invaso da un quadro generale molto complicato e farraginoso. Basti pensare al sistema fondato su una preventiva generale dichiarazione all'AGCM da parte del titolare della carica di governo di tutte le situazioni, patrimoniali e no, che possono dare luogo ad una situazione di conflitto di interessi. L'AGCM, oltre a vigilare sulla sussistenza di situazioni di incompatibilità, stabilisce la sussistenza dell'obbligo di astensione, che in alcuni casi sembra assumere la veste di un conflitto strutturale, e invita il titolare ad astenersi. L'AGCM può anche essere

destinataria di richieste di parere preventivo da parte del titolare. Altrettanto complesso e lacunoso, è il sistema della gestione fiduciaria, con un intrecciarsi di obblighi, di accertamenti (tutti affidati all'AGCM), di vigilanze (sulle società di gestione fiduciaria), che suscitano notevoli perplessità sulla sua effettiva praticabilità e sulla sua efficacia. Si è cercato tramite varie proposte di legge di estendere il regime delle incompatibilità per un periodo successivo al termine del mandato di governo, senza ottenere grandi risultati. Dopo aver analizzato alcuni tra gli aspetti più importanti della legislazione vigente, mi soffermo sulle conclusioni a cui sono giunta in questa tesi di laurea. Come ribadito più volte all'interno dei capitoli analizzati, la corruzione non è solo un problema inerente alla responsabilità individuale, alla bontà o cattiveria delle persone, ma dipende in buona parte dalla legge e da fattori oggettivi. Bisogna certamente agire sulla coscienza delle persone e punire le pratiche disoneste, ma anche intervenire su tali fattori oggettivi, ossia, sulle regole. In primo luogo, c'è un problema di quantità di regole. Troppe regole creano inflessibilità nel sistema, inducendo i cittadini a violarle e offrendo ai controllori opportunità di estorsione; le norme ingombranti permettono di scegliere quale disciplina applicare, favorendo così la corruzione. Inoltre, quando ci sono troppe regole, si è costretti a introdurre eccezioni, e la corruzione si annida più facilmente nelle eccezioni che nelle regole generali. Per prevenire la corruzione, è meglio avere poche regole, semplici e generalmente applicabili. In molti paesi, le regole procedurali sono troppo numerose e troppo diverse tra i diversi tipi di procedura. Da questo punto di vista, la liberalizzazione e la semplificazione aiutano spesso a prevenire la corruzione. In secondo luogo, c'è un problema di qualità delle regole. Spesso si concentrano sugli aspetti formali, tralasciando quelli sostanziali. La conclusione a cui sono giunta è dunque la seguente: il conflitto di interessi e la corruzione all'interno della società politica e civile sono spesso collegati ma non strettamente necessari, come lo è l'adesione ai canoni dell'etica pubblica. Questi tre concetti riguardano un fenomeno non solo legato alle istituzioni in quanto tali, ma alla politica come parte necessaria per l'esistenza delle istituzioni stesse. Riprendendo quanto detto da Michael Walzer nel primo capitolo della suddetta tesi, mi sento di contraddire in parte la sua opinione. Ritengo che sussista un legame tra corruzione e politica ma che non sia sempre presente. Non tutti i politici sono dunque corrotti, in quanto non tutti sono disposti a cedere parte della propria indipendenza morale per maggiori guadagni. Allo stesso tempo la corruzione politica può essere facilmente ovviata tramite uno snellimento delle norme sulla corruzione e controlli realmente pregnanti. Queste ultime affermazioni mi fanno tornare al tema del legame tra conflitto di interessi e corruzione. Tale tesi ha evidenziato la presenza di determinate lacune all'interno della dottrina giuridica del nostro paese, che non risulta ad ogni modo scarna. Nonostante un loro possibile legame, ritengo che sia necessario trattare la corruzione e il conflitto di interessi in maniera distinta. La risoluzione al primo fa capo ad un'introduzione massiccia dei valori dell'etica pubblica nella nostra società e ad un maggiore controllo degli organi addetti. Unitariamente, sarebbe importante rivedere il sistema punitivo. In Italia le pene per determinati reati risultano spesso ridotte e questo induce facilmente la loro violazione. Il conflitto di interessi riguarda per lo più il problema dell'incompatibilità delle cariche assieme ad uno scarso strumento di prevenzione. Ritengo infatti che la modalità migliore per ovviare al conflitto di interessi sia prevenirlo con normative ad hoc semplici e lineari. La corruzione e il conflitto di interessi sono due facce della stessa medaglia che inficiano il corretto funzionamento della nostra democrazia. La macchina amministrativa italiana non risulta infatti in grado di gestire lo svolgimento delle regole funzionali all'interno della società civile e delle istituzioni stesse. Questa lentezza e mancanza di funzionalità, si riversa a sua volta nella mancanza di efficienza normativa e di applicazione dei controlli per ovviare al conflitto di interessi e alla

corruzione. Tutti gli ambiti da me analizzati nella suddetta tesi risultano quindi strettamente correlati e facilmente ovviabili tramite la presenza di una classe dirigente nuova e la reale intenzione di un rinnovamento delle modalità di svolgimento del lavoro e delle funzioni all'interno della Pubblica amministrazione. La pandemia da Covid-19 è stata in tal senso un apripista per l'innovazione telematica e digitale all'interno dei contesti lavorativi pubblici e privati. Lo smart working ha rappresentato nel nostro paese una novità presente in molti contesti europei e a noi per lo più sconosciuta. La stessa ha permesso in un momento di crisi e immobilismo il procedere della funzione pubblica. Tale metodologia come quella di un maggior utilizzo per le varie procedure amministrative dei mezzi digitali, può comportare progressivamente un'innovazione all'interno delle strutture burocratiche e del personale. Come trattato nel primo capitolo, l'importanza di investire sulla formazione dei futuri funzionari pubblici è un compito essenziale per il miglioramento del rispetto delle funzioni democratiche della nostra società politica e civile, nonché del loro funzionamento. L'innovazione può dunque comportare una maggiore attenzione a problemi che per farraginosità e impreparazione dei funzionari pubblici stessi vengono tutt'ora mal amministrati. La corruzione e il conflitto di interessi sono dunque risolvibili tramite l'innovazione e la possibilità di disincentivi per determinate figure specifiche. Ritengo infatti che sia necessario prevedere per tali figure politiche e istituzionali minori benefit, in modo da rendere la carica meno attrattiva. Nel momento in cui il lavoro politico e istituzionale sarà spogliato di tali privilegi, si potranno individuare coloro che possiedono le caratteristiche più adatte nello svolgimento del lavoro politico e che soprattutto non prevedono interessi sotesi. Il disincentivo dei benefit destinati ai politici deve però corrispondere con un aumento dei corsi di formazione e di investimenti economici per le figure amministrative, reale fulcro della macchina istituzionale. Inoltre, ritengo che la legge debba dare ai funzionari pubblici la quantità di discrezione necessaria per svolgere efficacemente i loro compiti, senza esporli a un rischio eccessivo di corruzione. Allo stesso modo, dovrebbe lasciare alle varie amministrazioni un'adeguata autonomia, ma anche imporre loro adeguati controlli. Cambiamenti di tale calibro non sono applicabili senza una reale volontà e preparazione verso l'accettazione del cambiamento, ma auspicabili in un periodo di transizione quale quello che stiamo vivendo. La corruzione e il conflitto di interessi nel nostro sistema sono dunque facilmente applicabili tramite le regole di condotta e rinnovamento previste dall'etica pubblica.

Bibliografia

ALLEGRETTI U., *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Digesto disc. Pubbl.* Torino, 1993.

ALLEGRETTI U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, Societa Editrice Il Foro Italiano ARL, 1984.

BONGIOVANNI G., *A short Introduction: Public Ethics beyond Liberalism?* Labour e Law Issue, Bologna, 2015.

BRANDT R. B., *Morality, Utilitarianism, and rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

BRONZO E., *Spolis system legittimo per i dirigenti apicali*, Il Sole 24 ore, 31/01/17.

CAMUS A., *I Giusti*, in Id., *Tutto il teatro*, Bompiani, Milano, 2018.

CANTONE R. & MERLONI F., *Audizione del presidente Cantone*, ANAC, 2019.

CANTONE R. & MERLONI F., *Conflitti d'interesse: una diversa prospettiva*, in *Diritto Pubblico*, Fascicolo 3, Il Mulino, settembre- dicembre 2019.

CASSESE S., *Maladministration e rimedi*, Il Foro Italiano, Milano, 1992.

CASSESE S., *Spoil system, quel male che corrode la pubblica amministrazione*, Corriere, 13 luglio 2018.

CERULLI V., *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative*", Astrid, Milano, 2009.

CEVA E., *Political Corruption as a Relational Injustice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019.

FERRETTI M. P., "A Taxonomy of Institutional Corruption, in «Social Philosophy and Policy»", Cambridge University Press, 2018.

HARE M. R., *Essays on the Moral Concept*, Macmillan International Higher Education, Londra, 1972.

HARE M. R., *Sourting out ethics*, Clarendon Press, Oxford, 2000.

HEYWOOD P. M., *Routledge handbook of political corruption*, Routledge, Londra, 2019.

JANCSICS GRAYCAR A., *Gift Giving and Corruption*, in *International Journal of Public Administration*, 2017.

LESSING L., *Institutional Corruption*, Center of Ethics, Cambridge, 2011.

LESSING L., *What An Originalist Would Understand «Corruption» to Mean*, *California Law Review*, Berkley, 2014.

LEVER A. & POAMA A., *The Routhledge Handbook of Ethics and Public Policy*, Routledge, Londra, 2018.

MANFETTONE S. & VECA S., *L'idea di giustizia da Platone a Rawls*, Laterza, Roma, 2012.

MACHIAVELLI N., *Discorsi sopra la prima decade di Tito Livio*, Biblioteca Universale Rizzoli, Segrate, 1984.

MATTARELLA B. G., *Fight against corruption and conflicts of interests*, Elgar, Cheltenham, 2015.

MATTARELLA B. G., *Fight against corruption and conflicts of interests*, in *Droit comparé de la procédure administrative / Comparative Law of Administrative Procedure*, di JeanBernard Auby & Thomas Perroud, Bruylant, Bruxelles, 2016.

MATTARELLA B. G., *Le regole dell'onestà*, Il Mulino, Bologna, 2007.

MILLER S., *Institutional Corruption, A study in applied philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019.

NAGEL T., *La spietatezza nella vita pubblica*, Il Saggiatore, Milano, 2001.

PASCA DI MAGLIANO R., *Etica e innovazione nella governance pubblica*, School of Financial Cooperation and Development. Policy paper marzo, 2021.

PATRIZI N. & VERBARO F., *Sole 24 ore*, 5 novembre 2021.

PELLEGRINO G., *Corruption as delegation wrongness*, *Etica pubblica*, Studi su Legalità e Partecipazione, 6 aprile 2020.

PINELLI C., *Introduzione all'audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera su proposte di legge in materia di conflitto di interessi*, Associazione italiana dei costituzionalisti, 2019.

RAWLS J., *Il diritto dei popoli*, Einaudi, Torino, 2001.

RAWLS J., *Liberalismo politico*, Edizioni di Comunità, Torino, 1999.

RAWLS J., *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, 1999.

RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1984.

SACCHI R., *Conflitto di interessi e interessi in conflitto in una prospettiva interdisciplinare*, Giuffrè, Milano, 2020.

SARTRE J. P., *Le mani sporche*, Gallimard, Parigi, 1948.

SCHLITZER E. F., *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2002.

SICILIANO C., *Come promuovere la cultura dell'etica e della legalità per uno sviluppo sostenibile delle comunità*, Labour & Law Issue, Bologna, 2015.

SICILIANO C., *Divieto di discriminazione di genere e principi di bilanciamento e ragionevolezza come criteri di buona amministrazione*, in *Diritto Antidiscriminatorio*, Edizioni Rubettino, Soveria Mannelli, 2014.

SOBRERO R., *Comunicazione e sostenibilità 20 tesi per il futuro*, Egea, Milano, 2016.

THOMPSON D., *Political Ethics*, International Encyclopedia of Ethics, Oxford, 2013.

THOMPSON D., *Theories of Institutional Corruption*, Harvard University, Cambridge, 2018.

VANNUCCI A., *Atlante della Corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

VANNUCCI A., *“Tre paradigmi per l'analisi della corruzione”*. Università di Pisa, 2015.

VIANO C., *Etica pubblica*, Laterza, Roma, 2002.

WALZER M., *Azione politica. Il problema delle mani sporche*, in Id., *Il filo della politica. Democrazia, critica sociale e governo del mondo*, a cura di T. Casadei, Reggio Emilia, 2021.

WARREN M., *The Meaning of Corruption in Democracies*, in P. M. Heywood, *Routledge Handbook of Political Corruption*, Routledge, Londra, 2019.

WEBER M., *Il lavoro intellettuale come professione*, Mondadori, Segrate, 2018.

WILLIAMS S., *Conflict of interest: the ethical dilemma in politics*, Gower Pub Co, Hants, 1985.

