

categoria dei pubblici funzionari. Per esempio, dobbiamo lavorare sul senso etico dei pubblici funzionari.

Da questo punto di vista, le innovazioni che si introducono sono largamente insufficienti. Occorre, come ci chiedono le convenzioni internazionali, non individuare semplicemente un Piano nazionale anticorruzione o un'Autorità anticorruzione, ma dimostrare che si ha in mente una politica anticorruzione seria e di lungo periodo.

Inizialmente mi soffermerei su due profili che mi sembrano i più problematici. Il primo è rappresentato dagli aspetti finanziari. La clausola di invarianza che viene indicata a noi sembra del tutto sproporzionata rispetto al tema della corruzione. La corruzione, secondo la quantificazione della Corte dei conti, pesa per 70 miliardi di euro l'anno. Pensare di sconfiggerla a costi invariati a noi appare francamente poco credibile. Ci rendiamo conto ovviamente dei problemi della finanza pubblica, però io segnalerei un punto: è possibile immaginare, salvo un costo iniziale di attivazione di alcuni strumenti, che la politica anticorruzione si autofinanzi, vale a dire che possa essere finanziata da tutte le sanzioni disciplinari pecuniarie che possono essere irrogate a funzionari pubblici o a corruttori privati, tutte destinate poi a rafforzare la politica anticorruzione?

Da questo punto di vista la clausola di invarianza, che è si ripete un po' stancamente, in questo caso non avrebbe giustificazione, se vogliamo dare il segnale al corpo dei potenziali corruttori che si vuole fare sul serio.

Dal punto di vista organizzativo il disegno di legge adotta una soluzione, ossia fare della CiVIT l'Autorità anticorruzione. La mia personale impressione è che essa non sia in grado di svolgere questo compito, cioè che non sia in grado di svolgere il compito di Autorità nazionale anticorruzione, non che non possa avere compiti in materia di lotta alla corruzione. In particolare, per come la CiVIT è nata ed è stata costituita, la vedrei bene come strumento che lavora sui funzionari pub-

blici, molto meno come uno strumento di coordinamento della lotta penale alla corruzione. Non ne ha gli strumenti.

Porto solo un esempio, con due riferimenti stranieri. Il *Committee on Standards in Public Life* inglese è uno strumento di grandissimo prestigio, che esprime pareri al Parlamento e alle pubbliche amministrazioni sui comportamenti corretti dei pubblici funzionari. È uno strumento che è stato considerato largamente utilizzato nella stessa concezione di quali debbano essere i comportamenti corretti nella pubblica amministrazione.

Le *Commissions de déontologie* francesi sono commissioni che esprimono pareri vincolanti sulle autorizzazioni ai funzionari ad assumere incarichi presso altri soggetti, soprattutto privati. Il problema ovviamente è il conflitto potenziale di interessi tra lo svolgimento di una funzione pubblica e la presa d'interessi privati.

La CiVIT potrebbe essere uno strumento analogo alla *Commission de déontologie* e curare e rendere omogeneo il comportamento delle pubbliche amministrazioni nel concedere le autorizzazioni relative agli incarichi esterni. La CiVIT può essere valorizzata limitatamente come Autorità anticorruzione. Io penso che non ci sia un'alternativa a una vera e propria autorità di governo che si ponga il problema del coordinamento complessivo della lotta alla corruzione da parte di tutte le pubbliche amministrazioni e la CiVIT non mi sembra attrezzata. Già per i compiti che ho indicato andrebbe comunque rafforzata rispetto all'estremamente fragile struttura amministrativa di cui dispone adesso.

Accanto ad autorità indipendenti e autorità di governo, a mio giudizio, se vale il parallelo che ho fatto all'inizio con l'Autorità antimafia, dovrebbe costituirsi anche una Commissione parlamentare bicamerale. La lotta alla corruzione, secondo me, costituisce una priorità del tutto paragonabile alla mafia per attacco all'imparzialità della pubblica amministrazione e ai costi del funzionamento delle amministrazioni e, quindi, anche il Parlamento,

secondo il nostro giudizio, dovrebbe dotarsi di uno strumento che verifichi costantemente l'attuazione della legislazione anticorruzione ed eventualmente sia in grado di aggiornare costantemente la qualità di tale legislazione.

Ci sono poi questioni particolari, che però penso possano essere oggetto più di domande da parte delle Commissioni.

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA,
Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Siena. Svolgerò alcune osservazioni generali sul disegno di legge e poi alcune specifiche su singoli articoli.

Per quanto riguarda le osservazioni generali, a me sembra che questo disegno di legge abbia l'approccio giusto nella prevenzione alla corruzione, perché la lotta alla corruzione si compie, in primo luogo, come asseriva il professor Merloni, con misure amministrative preventive, quindi con una strategia molto ampia e articolata e non soltanto con una strategia di repressione penale.

Vorrei ricordare, ma sicuramente le Commissioni lo conoscono, un documento, a mio parere, prezioso e ancora molto attuale, della Camera, il rapporto del 1996 del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione presieduto da Sabino Cassese, che contiene indicazioni piuttosto concrete, in parte recepite in questi quindici anni dalle norme, in parte assai palesemente smentite, in parte in attesa di essere attuate.

A mio parere, l'approccio giusto per la prevenzione della corruzione mi sembra seguito in questo disegno di legge, che però - anche in questo caso concordo con il professor Merloni - mi sembra incompleto. Contiene poche questioni e potrebbe essere molto arricchito, anche utilizzando i contenuti delle altre proposte di legge in discussione.

La mia principale osservazione sempre generale su questo disegno di legge è che esso si occupa molto di corruzione amministrativa e molto poco di corruzione politica, mentre, come dimostrano anche le cronache degli ultimi mesi o anni, la

corruzione politica non è meno importante. Io ritengo che il Parlamento dovrebbe anche occuparsi della classe politica.

Svolgo alcuni esempi. Nel disegno di legge c'è una disciplina della trasparenza amministrativa, che peraltro è in buona parte ripetitiva o esplicitativa di norme già vigenti. La trasparenza amministrativa va benissimo, ma perché non comprendervi anche la trasparenza dell'attività e degli interessi della classe politica?

Lo scandalo dei rimborsi per i parlamentari britannici di un paio d'anni fa è scoppiato perché sul sito internet del Parlamento britannico è possibile verificare come questi rimborsi vengono spesi. Se qualcosa del genere fosse possibile anche in Italia sarebbe sicuramente un passo avanti.

Altro esempio: nel disegno di legge è contenuta una disciplina dell'incandidabilità. Perché non rivedere anche la disciplina dell'ineleggibilità e delle incompatibilità parlamentari che risale agli anni Cinquanta ed è molto antiquata? Perché non introdurre una disciplina del conflitto di interessi dei parlamentari?

Mi è capitato di dirlo altre volte ad altri vostri colleghi. I parlamentari sono quasi gli unici funzionari pubblici in Italia a non essere soggetti ad alcuna norma sul conflitto di interessi. L'altra categoria di funzionari pubblici non soggetta ad alcuna norma sul conflitto di interessi è quella dei componenti degli uffici di staff, i capi di gabinetto, i capi degli uffici legislativi, i consulenti vari che, come pure le cronache hanno dimostrato, si trovano in una situazione particolare.

Un altro elemento che manca in questo disegno di legge è una disciplina dei conflitti di interessi, delle regole di comportamento e dell'incompatibilità di coloro che lavorano negli uffici di diretta collaborazione dei politici.

Sempre per quanto riguarda la sfera politica, forse sarebbe utile anche qualche intervento in materia di *spoils system*, di rapporto fra politica e dirigenza amministrativa. Ahimè, la tendenza legislativa anche recentissima è quella piuttosto di

accentuare lo *spoils system* e indebolire i controlli reciproci fra politica e amministrazione. La mia principale osservazione generale è che questo disegno di legge si occupa lodevolmente di corruzione amministrativa, ma si occupa poco di corruzione politica.

Mancano poi alcune cose che si sono perse un po' per strada, come per esempio le previsioni in materia di appalti pubblici e quelle relative ai poteri informativi dell'autorità, ma immagino che dei poteri dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici abbia parlato il presidente Giampaolino. Manca un aspetto che è contenuto in un'altra proposta di legge, e cioè la disciplina dei contratti in deroga, dei contratti di emergenza, delle gestioni straordinarie o commissariali; e manca la disciplina degli incarichi esterni dei dirigenti amministrativi o dei magistrati e così via.

Una serie di altre idee potrebbero essere tratte, come ripeto, dal rapporto del 1996 del Comitato Cassese. Per esempio, mi pare importante intervenire per rafforzare i corpi tecnici dello Stato. Viene infatti continuamente lamentata la debolezza dell'amministrazione come contraente nel bandire, nell'aggiudicare e nel seguire l'esecuzione dei contratti.

Come ultima osservazione generale, direi che dal punto di vista del coordinamento legislativo alcune di queste norme, piuttosto che stare in una legge a sé stante, potrebbero confluire in altre leggi vigenti. Dal punto di vista dell'ordine normativo sarebbe preferibile. Per esempio, se si tratta di attribuire nuovi poteri alla CiVIT, invece di avere una legge a sé stante, sarebbe meglio emendare il decreto legislativo n. 150 del 2009.

Svolgo alcune rapide osservazioni su singole previsioni. Per quanto riguarda l'Autorità nazionale anticorruzione, anch'io penso che questo sia un passo avanti rispetto alla situazione attuale. Si chiariscono, forse non del tutto, i rapporti fra la CiVIT e la struttura anticorruzione del Dipartimento della funzione pubblica, ma io farei un passo in più. Sono abbastanza d'accordo con quanto diceva prima il professor Merloni, soprattutto per quanto

riguarda le dotazioni di mezzi della CiVIT, che attualmente sono assolutamente ridotte. A questo proposito vorrei ricordare che la struttura anticorruzione dell'Unione europea, l'OLAF, costa 100 milioni di euro l'anno, ma ne recupera più di 300. È vero quindi che la prevenzione della corruzione è una politica che si autofinanzia.

Come dicevo, forse si potrebbe fare qualche passo in più nel senso di attribuire ulteriori poteri alla CiVIT, soprattutto poteri di impulso per promuovere e stimolare iniziative delle amministrazioni. In questo momento, con l'attuazione del decreto n. 150 del 2009 le pubbliche amministrazioni devono predisporre programmi per la trasparenza e per l'integrità, e normalmente le amministrazioni hanno un approccio molto burocratico, come diceva prima la dottoressa Bianco. Fanno ciò che sono costrette a fare, non inventano niente. Ci vuole qualcuno che le stimoli a introdurre nuove misure di prevenzione della corruzione.

Per quanto riguarda l'articolo 2 sulla trasparenza, ripeto che non dice molto di più rispetto a norme già esistenti. Forse potrebbe dire di più nel senso di introdurre per alcuni tipi di procedimenti, quali le autorizzazioni, quanto ci chiede la direttiva servizi, imporre cioè alle amministrazioni un obbligo di assistenza nei confronti dei privati per spiegare come la legge va applicata, come vengono normalmente interpretate le previsioni legislative.

Per quanto riguarda l'articolo 3 e le modifiche al Testo unico sul pubblico impiego, sono un po' scettico circa l'accrescimento del flusso di nuove informazioni che dovrebbero affluire presso il Dipartimento della funzione pubblica. L'esperienza dimostra che più informazioni ci sono meno sono utilizzate. Sarei quindi più selettivo.

Allo stesso modo - e qui condivido quanto diceva la dottoressa Bianco - mi sembra un po' vago l'ambito di applicazione della norma, che pure è importante, sulle restrizioni successive all'impiego.

Non ho particolari osservazioni sugli articoli 4 e 5, che mi sembrano utili. Ho invece qualche dubbio di legittimità costi-

tuzionale sull'articolo 6, cioè sui principi generali per le regioni e gli enti locali. Mi sembra che questo possa essere al massimo un buon consiglio, perché in materia di organizzazione amministrativa regioni ed enti locali decidono da soli le proprie regole.

Per quanto riguarda l'articolo 8, come ripeto, mi parrebbe utile approfittare dell'occasione per disciplinare non solo l'incandidabilità, come è giusto fare, ma anche l'ineleggibilità e l'incompatibilità, e magari anche introdurre un meccanismo di controllo più efficace sull'applicazione delle norme sull'incandidabilità che, come l'esperienza dimostra, vengono spesso violate.

Sono abbastanza scettico, infine, sull'inasprimento delle sanzioni penali. Mi sembra che nella prevenzione della corruzione non siano le sanzioni penali a mancare, quanto semmai il fatto che non vengono mai applicate. Forse inasprirle potrebbe addirittura contribuire a renderne poco probabile l'irrogazione.

LUCIANO VANDELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. Ne approfitto per consegnarle, presidente, il volume a cui faceva riferimento il professor Merloni, a cui aggiungo un volume sui controlli e la lotta alla corruzione.

Mi inserisco nel solco aperto dai professori Merloni e Mattarella. Io credo che in buona misura questo disegno di legge muova passi nella direzione giusta. Naturalmente penso che nessuno si illuda che questo problema possa essere affrontato con un progetto di legge. Mi piacerebbe che il provvedimento si chiamasse « prime disposizioni », per dare la sensazione di una politica di lungo periodo che si apre con un'attenzione costante del Parlamento su questi temi.

Mi piacerebbe che si avviasse un circuito di regole, monitoraggio sull'andamento delle regole, revisione e integrazione delle stesse, con un processo *in progress* che cerchi di seguire tutti i vari

rami e filoni di questo tema, che ha un'ampiezza di approcci davvero straordinaria.

Da questo punto di vista faccio presente che tra le altre cose occorrerebbe monitorare quanto si muove nei vari ambiti di produzione legislativa. Anche la manovra ci interessa vistosamente, e farò un solo esempio. Il tema dei controlli dei revisori presso gli enti è trattato nella manovra che si sta votando in questi giorni alla Camera secondo criteri che prevedono per le regioni, attraverso un meccanismo indiretto, un elenco di revisori dotati di certi requisiti professionali dal quale si effettua un'estrazione. Questa impostazione riguarderebbe le sole regioni, mentre ad esempio negli enti locali sono i consigli comunali a eleggere i propri revisori.

Mi pare che ci sia un'esigenza di coerenza e coesione nell'ordinamento che andrebbe monitorata in tutti i vari risvolti. E ci sono disposizioni vigenti, secondo me importantissime, che vengono largamente disattese. Ne cito soltanto una che a mio avviso sarebbe un grande strumento e una grande occasione di correttezza amministrativa. Si tratta di uno degli articoli fondamentali della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, l'articolo 12.

In base a questa norma qualunque beneficio, qualunque sussidio, qualunque contributo destinato a un privato non può mai essere erogato se non preceduto da parametri e criteri di carattere generale. Nessuno potrebbe prendere qualcosa dalle pubbliche amministrazioni se esse non avessero deciso i criteri; a quel punto un dirigente, applicando gli indirizzi generali per qualunque soggetto dell'ordinamento, adotterebbe quei criteri per tutti. Questo è uno dei precetti più disattesi del nostro ordinamento, e mi pare che nessuno stia monitorando il meccanismo.

Aggiungo soltanto un commento — ci sarebbero ovviamente molte cose da dire — sul tema della trasparenza a cui è stato fatto riferimento. Userò termini molti netti, chiedo scusa per la approssimazione. Io credo che ormai, a parte il tema

dell'accesso ai documenti e alle informazioni, per quanto riguarda i provvedimenti siamo in una fase nuova. L'accesso è uno strumento vecchio.

Fino al 1990 la nostra amministrazione era tutta chiusa e riservata; vigeva un principio di riservatezza. Nel 1990 irrompe l'accesso per i soggetti interessati. Oggi, secondo me, per i provvedimenti non è più l'ora di consentire soltanto ai soggetti interessati di visionare ciò che è pubblico. I provvedimenti amministrativi dovrebbero essere pubblicati sui siti delle pubbliche amministrazioni e resi accessibili a chiunque e non solo a chi deve dimostrare alla pubblica amministrazione di possedere un titolo giuridico, un diritto garantito dall'ordinamento, un interesse legittimo specifico. Poter accedere a queste informazioni deve essere un diritto civico per chiunque faccia parte dell'ordinamento.

Dedico un accenno, facendo comunque riferimento a cose già dette dai colleghi Merloni e Mattarella, a questo, ahimè, disordinatissimo *spoils system*. Io credo che dovremmo fare semplicemente chiarezza su un punto: possiamo avere, anche opportunamente, una fascia di posizioni fiduciarie, ma quella fascia deve corrispondere a una funzione di indirizzo, di direttiva, di orientamento, di regolazione, di programmazione. I provvedimenti puntuali appartengono alla dirigenza, a cui si accede con pubblico concorso.

Sul tema delle nomine vorrei offrire un'indicazione che serva anche come strumento. Il problema è una selezione trasparente con responsabilizzazione e ricorso a criteri certi. Per essere concreto e breve, accennerò all'esperienza del Comune di Bologna, dove gli incarichi da assegnare sono stati pubblicati sul sito del comune con invito alle persone interessate a presentare il proprio *curriculum*. Si trattava di 23 posizioni; sono arrivati circa 500 *curricula* di vario tipo, molto interessanti, anche da parte di molti giovani.

Questi *curricula* sono stati esaminati da un gruppo di tre persone particolarmente autorevoli, le quali - si trattava di nomine tutte quante spettanti al sindaco - hanno presentato un proprio *report* al sindaco,

indicando per ciascuna posizione i *curricula* che parevano più attinenti e più idonei. Su questa base il sindaco ha proceduto alle nomine. Gli indirizzi che erano stati approvati dal Consiglio comunale lasciavano la responsabilità, com'è per legge, al sindaco, che avrebbe potuto discostarsi da queste indicazioni. Nei fatti - ed è tutto pubblicato sul sito del comune di Bologna - è risultato che 21 posizioni su 23 riflettono pienamente le indicazioni di quei saggi.

Credo che sia stata un'esperienza interessante. Il comune di Milano, a quanto mi risulta, sta mettendo in atto un procedimento molto simile. Credo che potrebbe essere un'indicazione anche per il legislatore.

CARLO FEDERICO GROSSO, *Professore ordinario di diritto penale presso l'Università di Torino*. Io sono un professore di diritto penale, però sono d'accordo con chi ha affermato poco fa che il diritto penale è l'estrema *ratio* nell'affrontare il tema della corruzione e che in prima battuta bisogna utilizzare gli strumenti amministrativi di controllo, monitoraggio e trasparenza.

Sono stato amministratore locale per tanto tempo, moltissimi anni fa, e poi consigliere regionale. Fin da allora mi sono sempre battuto perché il controllo, la programmazione e la trasparenza diventassero un valore in nome del principio che è stato testé enunciato: non ci deve essere un diritto individuale d'accesso, bensì la pubblicizzazione dei dati, in modo che l'amministrazione sia trasparente, una casa di vetro.

Questo disegno di legge mi sembra che cominci a porre alcuni dati estremamente positivi in questa direzione. Forse - e sono d'accordo con chi mi ha preceduto - è il primo passo e si potrebbe andare ancora più in là, però il mio giudizio è positivo. Ben venga l'Autorità nazionale anticorruzione, anche se la sua istituzione corrisponde a un obbligo di legge. Molto bene anche la trasparenza intesa come pubblicizzazione dei dati, in modo che chiunque possa accedere agli stessi; si tratterà poi

evidentemente di verificare come questa pubblicizzazione sarà realizzata. Positivo anche quanto stabilito in alcuni degli articoli successivi, come ad esempio la tutela del funzionario che pubblicizza certe pratiche scorrette.

Bisogna andare in questa direzione. Forse il nostro Paese è un po' in ritardo. Come diceva a ragione chi mi ha preceduto, io ricordo che prima degli anni Novanta c'era la segretezza ed era molto difficile riuscire a convincere le pubbliche amministrazioni a pubblicizzare le informazioni, anche perché probabilmente allora mancavano gli strumenti informatici idonei.

Detto questo, a me sembra che il punto più carente di questo disegno di legge sul terreno non penale riguardi il tema della incandidabilità. Io sarei molto più incisivo sia sul tema dell'incandidabilità sia sul tema della disciplina complessiva delle incompatibilità e ineleggibilità.

Ritengo che anche l'aggancio alla sentenza penale definitiva di condanna potrebbe essere superato in via cautelare. È vero che c'è la presunzione di non colpevolezza, ma se sussiste una sentenza ben motivata di primo grado sul piano della cautela si potrebbe anticipare il momento in cui valutare se consentire o meno a un soggetto privato di adire a cariche pubbliche, in considerazione di ciò che purtroppo molte volte è accaduto.

Dato che sono un penalista, vorrei soffermarmi specificamente su quello che io stesso ritengo essere forse il terreno meno interessante, ma comunque importante, dell'intervento penale. A me sembra che su questo piano si individuino le carenze maggiori del disegno di legge. È stato giustamente sollevato il dubbio che elevare le sanzioni non serva. Anch'io sono dell'idea che le sanzioni penali non debbono necessariamente essere elevate, c'è però un punto da considerare. Il punto fondamentale è che bisognerebbe mantenere o portare a livelli adeguati soprattutto i minimi sanzionatori per evitare quel fenomeno di ampia impunità che è stato denunciato precedentemente.

Direi che le norme penali di questo disegno di legge vengono effettivamente incontro a questa esigenza poiché aumentano le sanzioni penali prestando molta attenzione a incrementare gli attuali limiti minimi. Mi sembra però che l'aumento delle sanzioni penali e dei limiti minimi non sia il discorso fondamentale. Credo che bisognerebbe cominciare davvero a pensare - e mi rimangio qui quanto ho sostenuto per anni - di utilizzare con decisione lo strumento premiale nell'ambito del contrasto alla corruzione sul terreno penale.

Ricordo che ai tempi di Tangentopoli Di Pietro, con l'ausilio di un importante professore di diritto penale, il professor Federico Stella dell'Università Cattolica, aveva elaborato un progetto di legge su cui allora ero stato estremamente critico perché ero sempre stato molto sospettoso nei confronti di un'utilizzazione massiccia del pentimento. Ci possono essere dei motivi per cui pentirsi e un individuo potrebbe collaborare non dicendo il vero. Il pentimento presenta una serie di problemi e mi pareva che in materia di corruzione questi problemi potessero essere rilevanti.

Tuttavia, di fronte all'estensione del fenomeno corruttivo, può darsi che oggi utilizzare questo strumento possa rappresentare una scommessa. Se si concedessero non soltanto diminuzioni di pena ma anche forme di non punibilità a colui che entro certi termini denuncia, collabora, fa emergere fenomeni di corruzione, può darsi che alla fine i conti tutto sommato tornino.

Ammesso che il Parlamento decidesse di imboccare questa strada, che in questo progetto di legge non è stata assolutamente considerata, e la si sperimentasse, se per certi versi gli effetti fossero negativi, si potrebbe sempre tornare indietro. Però sarebbe il caso di provare.

Quando si era sotto l'incalzare del terrorismo, la scommessa sul pentitismo ha portato risultati rapidi e immediati. La collaborazione di giustizia ha prodotto grandi risultati anche in materia di contrasto alla criminalità organizzata, anche se in quel settore, come sappiamo, ci si è

trovati di fronte a difficoltà e a dover fare i conti con una serie di collaborazioni inquietanti. La magistratura ha comunque cercato di gestire questi fenomeni. Io credo che oggi come oggi, di fronte al dilagare del fenomeno, la scommessa debba essere accettata. Questa problematica dovrebbe quindi essere introdotta nel provvedimento, tentando di trovare una sua disciplina.

Forse bisognerebbe avere il coraggio di introdurre anche nuove fattispecie di reato, così da evitare e contrastare forme di corruzione indiretta. Ho osservato che in altre proposte di legge presentati da alcune forze politiche, ma non nel disegno di legge approvato dal Senato, si prevede di introdurre il reato di traffico di influenze. In effetti col traffico di influenze si potrebbero contrastare efficacemente fenomeni triangolari e trasversali di accordi corruttivi che sfuggono all'attuale disciplina. Credo che colpire tutto ciò che sfugge all'attuale disciplina sia in questo momento storico assolutamente importante.

Allo stesso modo si potrebbe pensare di estendere le incriminazioni per corruzione all'attività privata. Questa è una richiesta che molti penalisti fanno da anni. La corruzione nella gestione di impresa è un fenomeno molto pesante anche dal punto di vista economico. Anche questo aspetto, secondo me, dovrebbe essere affrontato con decisione.

Ci sono poi alcuni dettagli tecnici su cui sono un po' perplesso, come per esempio la semplificazione. Abolire la concussione, creare un delitto di estorsione più grave se vi è violenza e ricondurre tutto alla corruzione se c'è mera induzione potrebbe essere una soluzione pratica, che eviterebbe una serie di situazioni difficili nel momento dell'accertamento processuale. Tutto sommato anche qui si potrebbe sperimentare.

Una volta si era addirittura provato a estendere la concussione, allargando il reato più grave alla cosiddetta concussione ambientale. Quella sarebbe una linea del tutto opposta perché si amplierebbe la corruzione. Sarebbe una buona cosa so-

prattutto se questa iniziativa fosse correlata all'introduzione del riconoscimento a chi collabora con la giustizia in modo da far emergere il fenomeno corruttivo.

C'è un ultimo punto che mi sembra importante. I tempi della giustizia sono quelli che sono. L'attuale limite prescrizione della corruzione è estremamente risicato. Molto sovente i reati di corruzione vanno in prescrizione. Sette anni e mezzo sono obiettivamente pochi per certi fenomeni corruttivi, così come sette anni e mezzo sono quisquiglie per certi reati economici. Secondo me, un'attenzione all'allungamento dei tempi della prescrizione con riferimento a questo tipo di reati sarebbe assolutamente importante.

Il diritto penale interviene sempre nel momento repressivo. È meno importante, ma il diritto penale come prevenzione agisce nella misura in cui « fa paura ». Oggi ho l'impressione che le norme sui delitti contro la pubblica amministrazione siano deboli; dato lo sfaldamento dei nostri processi penali, l'allungamento dei tempi, ciò che comunque può capitare e il fatto che in ogni caso la galera rimane qualcosa di molto lontano, bisognerebbe cercare di ricostituire questa prevenzione generale. Allungare la prescrizione potrebbe essere un modo, come pure elevare i minimi edittali.

Concludo con due considerazioni. Ci sono alcuni reati di contorno che andrebbero valorizzati, ad esempio la falsa fatturazione perché si crea il « nero » che è la premessa della corruzione. Il falso in bilancio è un nervo scoperto. L'attuale disciplina del falso in bilancio è ridicola. Nessuno viene più condannato per falso in bilancio. Questa potrebbe essere un'occasione, perché si tratta di un reato attraverso il quale si creano possibilità per fenomeni corruttivi. Anche inquadrare questi problemi in un eventuale intervento coordinato di materie di tipo penale per la lotta alla corruzione mi sembra importante.

Vorrei terminare con una provocazione, forse un'eresia. Ricordo che tanti anni fa esisteva un reato che è stato molto criticato, tanto che il Parlamento l'ha

abrogato. Mi riferisco al diritto di interesse privato in atti d'ufficio. Si diceva che fosse un reato elastico, un reato pericoloso per i pubblici amministratori. Sono stato un pubblico amministratore per dieci anni e l'interesse privato in atti d'ufficio mi terrorizzava.

Questo reato prevedeva una sanzione abbastanza elevata e consentiva le intercettazioni. La magistratura penale molte volte contestava l'interesse privato, il che era facile a farsi, e iniziava a indagare nella ricerca della corruzione.

Non suggerisco di tornare a un sistema del genere, che in astratto è barbaro, ma di trovare meccanismi per far riemergere la questione. L'interesse privato è stato abrogato ed è stato sostituito dall'abuso di atto d'ufficio. Dopodiché il Parlamento con voto unanime ha praticamente abrogato tale reato. Oggi più nessuno è condannato per abuso di atto d'ufficio; occorrono il dolo intenzionale e la violazione di legge.

Forse si potrebbe ripensare la questione, tornando indietro. Mi rendo conto che pronuncio un'eresia perché magari ci si trova su un terreno garantistico, ma, nel momento in cui il fenomeno corruttela diventa così inquinante per la vita pubblica, abbandonare alcuni livelli, alcune tacche di garanzia per rendere più incisiva la prevenzione, con la paura, potrebbe anche essere utile.

Quest'ultima è una mera provocazione, mentre le altre considerazioni che ho svolto non intendono esserlo.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

GUIDO MELIS. Nel ringraziare gli auditi, volevo porre una domanda che pesca un po' fuori dal disegno di legge.

In particolare, nella proposta di legge Giovanelli ed altri ci sono tre temi che volevo sollevare e che non sono stati toccati, anche se uno è stato sfiorato dal professor Mattarella. Mi riferisco allo *spoil system*. Vorrei sapere se voi ritenete che in materia di *spoil system* la revisione di questo sistema di governo della dirigenza,

in particolare amministrativa, non dovrebbe essere affrontato più di petto dentro un provvedimento contro la corruzione.

Il secondo tema, che ha molto a che fare con lo *spoil system* e che noi affrontiamo nella proposta di legge Giovanelli, riguarda i capi di gabinetto. Uno dei fenomeni è dato dalle carriere che si formano per i cosiddetti gabinettisti, per cui ci sono magistrati, prevalentemente del Consiglio di Stato, ma anche di altre magistrature, che passano da un incarico all'altro, rimanendo estranei ai propri mondi di appartenenza, ma al tempo stesso costituendo un legame con quei mondi e rappresentando un tramite tra politica e attività che dovrebbero essere terze, funzioni giurisdizionali che dovrebbero essere terze. Nella nostra proposta di legge prevediamo un limite alla possibilità di essere capi di gabinetto o di stare nei gabinetti per la magistratura amministrativa e ordinaria. Mi piacerebbe sentire se qualcuno di loro può rispondere a questa sollecitazione.

Il terzo tema è rappresentato dagli arbitrati, un altro grande fenomeno nel quale, secondo me, alligna, se non altro, la possibilità della corruzione. Anche in tale ambito non sarebbe il caso di introdurre paletti molto seri, soprattutto per chi sta nelle magistrature? Grazie.

PIERLUIGI MANTINI. La mia domanda è se si ritiene utile l'istituzione di codici etici nella pubblica amministrazione, fermi restando tutti i limiti che essi presentano anche nella tradizione statunitense? Si tratta di uno strumento che non è stato molto usato nella nostra pubblica amministrazione e a cui collegare anche un potere disciplinare.

Che cosa pensate poi delle *white list*? Questo meccanismo, che è molto praticato in punti vivi dell'esperienza recente - non a caso sono state citate la ricostruzione in Abruzzo, Expo e l'emergenza carceraria - rischia di essere ritenuto una soluzione efficace, tanto che l'articolo 5, come ci

informa l'ANCE, andrebbe rafforzato e che le *white list* dovrebbero essere obbligatorie.

Io nutro un dubbio, però, nel senso che mi spaventa la parola *white*. Noi abbiamo di fatto una certificazione antimafia rafforzata, alcuni controlli in più, rischi di lesione del principio di concorrenza, perché non ci si può rivolgere al mercato secondo le regole europee di trasparenza e di gare, ma solo a coloro che sono iscritti nell'elenco, ma non è garantito da alcuna parte che chi è iscritto in quell'elenco sia veramente *white*. Anche oggi c'è una difficoltà a contrattare per chi avesse carichi pendenti o situazioni non trasparenti. Si rischia con questo strumento di santificare una sorta di lista chiusa, un rimedio che in effetti tale non è e, nonostante questo strumento sia piuttosto di moda, le mie perplessità restano e volevo conoscere il vostro parere.

La considerazione finale è che voi — mi riferisco soprattutto ai professori e ai colleghi di diritto amministrativo per la loro formazione — parlate di un'amministrazione che è figlia della legge n. 241 del 1990, della separazione tra politica e gestione, in cui lo *spoil system* è un po' eccezionale, in cui l'accesso agli atti diventa un diritto civico e non a caso, come giustamente propone il professor Vandelli.

È tutto molto giusto, però quella pubblica amministrazione è molto a rischio, e lo sappiamo, per politiche di segno diverso, *spoil system* compreso, ma non solo per politiche di una parte di Governo. È molto a rischio nella nostra società, tanto che i fenomeni corruttivi si annidano nei meccanismi discrezionali delle pubbliche amministrazioni.

Ritorno sul tema di maggiori misure e severità sulle gare che non si bandiscono e che vengono occultate, nonché sul principio di concorrenza sulle grandi scelte. La riqualificazione delle grandi aree non può dipendere dalla rendita di posizione; dovrebbero esserci meccanismi che prevedano sempre una richiesta minima pubblica, un progetto di fattibilità pubblico, e poi meccanismi di gara e di confronto concorrenziale.

È il caso di Sesto, per capirci, ma tutta l'Italia è attraversata da misure di riqualificazione di aree dismesse. Quelle scelte non possono rimanere criptiche, mentre magari cerchiamo di incutere il regime di terrore, reintroducendo l'interesse privato in atto d'ufficio o il mercimonio della funzione, che esiste in altri Paesi. Per carità, si potrebbe fare.

Mi rivolgo al professor Grosso: il caso Verdini, la richiesta di autorizzazione delle intercettazioni, su cui io ho votato sì, riguarda un'imputazione di tentato abuso d'ufficio. Mi pare che il professor Grosso abbia fatto un sorriso, ma è la storia della nostra Repubblica, la nostra storia. Cerchiamo di misurare il vecchio problema del dito e della luna: non vorrei che si creasse una sorta di Stato di terrore, dimenticandoci, invece, i pochi ambiti su cui si potrebbe incidere.

ROBERTO ZACCARIA. I ringraziamenti sono di rito, ma sono sentiti, perché i vostri contributi ci hanno segnalato problemi importanti. Sono emerse diverse questioni. Io non sono un penalista, ma parto da questo discorso, che è stato introdotto dal professor Mattarella e poi sviluppato dal professor Grosso.

Ieri abbiamo sentito il professor Palazzo, il quale si era esercitato per cercare di portare una razionalità in questa materia. Il problema è che esso non si risolve con le norme penali e che comunque le norme penali che ci sono, se le analizziamo, per un motivo o per l'altro, non riescono bene a essere applicate. Il professor Grosso oggi ha parlato della prescrizione, di alcune fattispecie di reato, non solo dell'interesse privato ma anche dell'abuso d'ufficio. Proprio sull'abuso ufficio ieri il professor Palazzo ci riferiva che alcune fattispecie penali, se potessero avere maggiore incisività, potrebbero essere uno strumento finale per reprimere alcuni comportamenti, mentre in realtà sono norme scritte sulla sabbia, sono poco utilizzabili. Capisco il problema di non inasprire le pene, ma se poi, per alcuni motivi, tutto il sistema penale specifico non riesce bene a essere attivato, anche

quello si pone come elemento di preoccupazione.

Peraltro, il professor Palazzo ha fatto anche un riferimento alla Costituzione, parlando dell'articolo 54 sulla disciplina e l'onore, concetti che non possono restare soltanto come ammonimenti morali, ma che devono avere una strumentazione che li renda effettivi. Con riferimento agli strumenti premiali si era parlato della possibilità di costruire una circostanza attenuante di carattere generale che potesse lavorare anche in queste situazioni.

Un'altra questione che apprezzo riguarda i conflitti di interesse che coinvolgono i politici. Sfondiamo una porta aperta per alcuni di noi, nel momento in cui manca la norma madre. Nella scorsa legislatura la Commissione affari costituzionali aveva costruito, qualcuno può sostenere tardivamente, un sistema di conflitti di interesse molto ampio e significativo, che poi avrebbe portato ad affrontare e a rivisitare le norme su ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità. Abbiamo materiale vecchio, ma anche questa è una notazione importante.

Anche in relazione agli strumenti che vengono adombrati, come la CiVIT, noi siamo pieni di autorità indipendenti; in I Commissione stiamo svolgendo anche un'indagine conoscitiva per cercare di capire se si debba porre un po' di ordine in questa materia, perché non c'è provvedimento legislativo che non veda in queste Autorità la salvezza generale. Non ci si pone il problema neanche dell'indipendenza effettiva. Siamo di nuovo messi male, se affidiamo tutto a organismi che poi non godono dell'indipendenza necessaria.

Oggi è stato audito anche il presidente della Corte dei conti. Anche la Corte dei conti riveste certamente un ruolo importante, però a volte un problema di indipendenza si pone anche al suo interno, non è una questione secondaria.

Il professor Vandelli sostiene che va bene che il provvedimento sia considerato il primo passo e che ci possiamo anche ragionare. Il problema è, però, che, se il primo passo non va nella direzione giusta,

ma è un po' ondeggiante, è come quando si deve prendere un bivio. All'inizio due strade di un bivio sono vicine, però, se si cammina su una strada che può essere insufficiente, anche il primo passo potrebbe andare in una direzione sbagliata.

DONATELLA FERRANTI. Vorrei porre alcune domande solo al professor Grosso, anche perché altri argomenti sono stati trattati dai colleghi che mi hanno preceduto, ringraziando comunque tutti per essere venuti e per averci dato spunti interessanti di riflessione.

Come premessa credo di aver compreso da tutti gli interventi come sicuramente, anche se alcuni in parte affermano che si va nella direzione giusta, questo provvedimento, se non adeguatamente rimpinguato, modificato e rettificato, sia forse un'occasione mancata. Se non viene perfezionato con una convergenza di emendamenti che verranno discussi e, ci auguriamo, accettati anche dalla maggioranza, si rimane in un inizio di azione che può essere molto poco efficace.

Professor Grosso, lei ha avuto la possibilità, insieme alle altre, di valutare anche la nostra proposta, la C. 3850, che si pone nell'ottica penalistica, ossia di quella parte che manca al disegno governativo e che, secondo noi, anche se sicuramente non è la prima parte di azione di uno Stato, è comunque una parte essenziale.

Nel ringraziarla degli spunti di riflessione che ci ha offerto, volevo sapere con maggiore precisione se lei ritiene utile o no dal punto vista sistematico superare la distinzione, cui ha accennato, attualmente esistente tra corruzione in atto di ufficio o per attività contrarie all'ufficio e quella tra corruzione e concussione? Ieri sotto questo profilo il professor Palazzo ci ha rappresentato una « pericolosità » di lasciare troppo poi alla discrezionalità del giudice nell'accertamento, in una macroconfigurazione della corruzione che assorba le figure che esistono attualmente e che noi abbiamo sintetizzato nel nuovo articolo 319 del codice penale, l'articolo 1 della nostra proposta. C'era una perplessità ieri da parte del professor Palazzo,

anche se riconosceva che ciò avrebbe consentito, sotto il profilo proprio delle indagini, di avere un'agilità o comunque una maggior speditezza proprio nelle fasi di accertamento.

Volevo poi avere una sua opinione su quella che noi abbiamo configurato come riparazione pecuniaria, cioè sull'imporre comunque un rientro di somme pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto a prescindere dal risarcimento dei danni che possa essere incamerato dall'amministrazione lesa nel suo prestigio.

Quali potrebbero essere a suo avviso le misure per rendere più efficace la deterrenza delle forme di corruzione, con riferimento non soltanto all'applicazione della pena e, quindi, al limite di pena edittale aumentato nel minimo o nel massimo, ma anche alle misure interdittive e alle misure cautelari reali? Lei ha accennato alla forma del pentitismo e all'introdurre meccanismi, come è avvenuto per il terrorismo ed esiste per la mafia. Noi nella nostra proposta ci siamo limitati a prevedere una circostanza del genere speciale e attenuante che riduce di molto la pena per chi dà concreti aiuti alla raccolta di elementi decisivi. Ovviamente è diversa la forma del prevedere un'ipotesi di non punibilità, che crea molti problemi in questo ambito, gli stessi che ci sono sicuramente con riguardo al terrorismo e alla mafia. In quest'ambito francamente ci destano alcune perplessità in più.

Aggiungo un'ulteriore domanda, che potrebbe essere rivolta anche agli altri professori, nel caso in cui lo ritenessero opportuno. Mi colpisce nel disegno governativo la parte in cui si cerca di dare protezione a colui che all'interno dell'amministrazione si fa coraggio e denuncia il fenomeno. Mi sembra — ma vorrei un suggerimento in più — che, sebbene nel disegno governativo sia prevista una protezione, questa sia un po' generica e non efficace e vorrei capire se ci possono essere strumenti più idonei per far sì che ci sia una sollecitazione concreta al rispetto delle regole e un'effettiva situazione di protezione per il dipendente. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

CARLO FEDERICO GROSSO, *Professore ordinario di diritto penale presso l'Università di Torino.* Ringrazio l'onorevole Ferranti per le sue domande. Effettivamente ero stato generico su questi aspetti perché non avevo capito che avrei potuto anche affrontare il tema relativo alle proposte di legge che sono abbinati al disegno di legge approvato dal Senato.

Svolgo una premessa in riferimento al dominio del terrore. Forse il diritto penale è il dominio del terrore e la sostanza è la sua assenza, soprattutto con riferimento ai reati di una data gravità. In questa prospettiva io pensavo a un incremento dei minimi edittali, perché l'azione penale diventasse, dato che la corruzione è un fenomeno, a mio avviso, molto grave, uno strumento penale con valore incisivo.

Io sono, in linea di principio, favorevole alla sostituzione delle pene detentive con pene alternative, salvo per i fenomeni che si ritengono di primaria importanza sul terreno criminale, in quanto aggrediscono beni fondamentali. Ho l'impressione che la corruzione appartenga a questo ambito.

Quanto all'interesse privato, lanciavo una provocazione, evidentemente per attirare l'attenzione sul fenomeno. È stato ricordato dall'onorevole Zaccaria che ieri il mio collega professor Palazzo aveva giustamente indicato la mancanza ormai di una norma di chiusura, come c'era una volta. Una volta esisteva l'interesse privato in atti d'ufficio e addirittura l'abuso in nominato. Pur con tanti disguidi e con tante difficoltà per gli amministratori, funzionavano come valvola di sicurezza per tutto ciò che non rientrava nei fenomeni più gravi, ma oggi tutto ciò non c'è più, queste fattispecie sono state abrogate nella sostanza e c'è un vuoto. Bisogna verificare come colmare questo vuoto senza dare troppo spazio alla discrezionalità giudiziale a danno degli amministratori. Forse è un problema irrisolvibile, però vale la pena di ripensarci.

Passo alle domande puntuali. Sui punti specifici del vostro progetto, onorevole

Ferranti, come ho affermato, io sono assolutamente favorevole all'abrogazione della concussione e alla dicotomia del fenomeno in estorsione qualificata dalla qualità di pubblico ufficiale e assolvimento della concussione per induzione nella corruzione. È una semplificazione molto rilevante.

Anch'io nutro notevoli perplessità sulla creazione di una fattispecie unica di corruzione che coinvolga sia la corruzione in atti d'ufficio, sia quella con riferimento ad atti contrari ad atti d'ufficio, sia l'eventuale corruzione con riferimento alla funzione esercitata, la nuova fattispecie amplificata che si tende a introdurre anche sul piano della codificazione, oltre che su quello giurisprudenziale. Ho paura che si deleghi alla magistratura una scelta eccessiva sulla selezione della pena. Preferirei la tipizzazione con pene più definite e con la magistratura più vincolata alle scelte del Parlamento, perché tutte le volte che il Parlamento abdica a favore della magistratura nelle scelte politiche il fenomeno mi preoccupa, perché si intorbidiscono i rapporti fra poteri dello Stato. Su questo punto avrei alcune perplessità.

Per quanto concerne la norma sulla riparazione pecuniaria sono d'accordo, mi sembrerebbe un incentivo molto forte, un'ulteriore modalità di contrasto.

Per quanto riguarda l'aspetto della premialità, tutto sommato, se si imbrocca questa strada, io sarei ancora più coraggioso e arriverei, selezionando e studiando i casi, anche a riconoscere forme di non punibilità e non soltanto forme di circostanze attenuanti generali, seguendo il modello che il Parlamento ha già adottato a partire dalla normativa sul terrorismo, quando si è affrontato il problema con riferimento a quel fenomeno, vedendo che cosa capita quando il modello dovesse essere sperimentato.

Per quanto riguarda le sanzioni ulteriori rispetto a quella detentiva, sono favorevole. Si introducono ulteriori elementi di terrorismo, ma ho l'impressione che « a mali estremi, estremi rimedi ». Forse è un giudizio falsato da pregiudizi, però imboccherai la strada con attenzione. Voi siete

più bravi di me e avete un'esperienza molto più specifica per valutare come operare in questo settore, però l'idea tutto sommato la condivido, come sanzione non sostitutiva, ma aggiuntiva, data la gravità del fenomeno nel momento in cui lo si vuole combattere anche sul piano della prevenzione.

Sulla protezione del funzionario, non credo che sia un problema. Oggettivamente i funzionari possono essere intimiditi e avere paura. È possibile che questa normativa sia effettivamente inadeguata sul piano della tutela, però non abbandonerai il principio. Cercherei, invece, di rafforzare la tutela sul piano dell'incisività.

Come ultima battuta, prima si faceva cenno al fenomeno dell'arbitrato. È un discorso particolare. Ricordo che quando sono stato vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura abbiamo affrontato di petto il problema con riferimento alla magistratura ordinaria e abbiamo vietato che i magistrati ordinari facessero arbitrati. Allora erano ammessi a fare gli arbitrati i componenti della Corte di appello di Roma, un'assoluta stravaganza per la magistratura ordinaria, che noi abbiamo vietato. Auspicavamo che fosse vietata anche per i consiglieri di Stato, perché si tratta di una forma di corruzione implicita. È evidente, è una follia che i magistrati siano distolti dal loro lavoro per svolgere un'attività di giustizia privata lautamente pagata.

È un aspetto molto particolare, ma ha attirato la mia attenzione, perché tanti anni fa ci avevo ragionato a lungo e contiene tanti aspetti specifici su cui occorre ragionare. Io credo che il divieto sia assolutamente essenziale.

FRANCESCO MERLONI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Perugia*. Svolgo un *flash* sulla questione, su cui non sono stato direttamente interpellato, delle misure premiali e sul tema dell'interdizione. Il tema dell'interdizione va visto anche sotto il profilo dell'affidamento dell'imparzialità del funzionario.

Quando il funzionario ha dichiarato di aver commesso una corruzione, pur con tutta la premialità che si vuole, non può rientrare nella pubblica amministrazione, non può essere più funzionario. Su questo punto l'interdizione va mantenuta come pena autonoma, commisurata alla gravità soprattutto dell'attacco che tale funzionario fa all'apparire imparziale. Questo mi sembra fondamentale.

CARLO FEDERICO GROSSO, *Professore ordinario di diritto penale presso l'Università di Torino*. Scusi se la interrompo. Una volta la sospensione condizionale della pena non si estendeva alla pena accessoria.

FRANCESCO MERLONI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Perugia*. Esattamente. Sotto il profilo della garanzia dell'imparzialità non solo nell'essere, ma nell'apparire imparziale la premialità deve essere comunque disgiunta dall'interdizione, che deve invece essere proporzionata alla gravità del comportamento e quindi all'incidenza dell'imparzialità sul mancato affidamento.

Sul tema dello *spoil system* mi limito a dire che di per sé non è corruzione. Il problema è come limitarlo e delimitarlo preventivamente. La Corte costituzionale già ci dice molte cose abbastanza precise, e forse una legge dovrebbe adottare in via definitiva il criterio per cui, come affermava il professor Vandelli, chi è chiamato ad assumere provvedimenti amministrativi non può essere soggetto a *spoil system*. Esso ha uno spazio nelle pubbliche amministrazioni, ma deve essere predeterminato dalla legge. I provvedimenti organizzativi di un ministero, ad esempio, dovrebbero quindi stabilire quali siano gli spazi di *spoil system*.

Detto questo, coloro che saranno nominati sulla base di un criterio fiduciario — che è giusto che ci sia seppure entro certi limiti — saranno scelti da un lato con criteri basati sulla fiduciarità (di un direttore generale o di dipartimento o del segretario generale di un ministero ci si deve poter fidare), ma dall'altro con criteri

di professionalità che permettano di delimitare le scelte. In procedimenti come quelli adottati dal Comune di Bologna la fiduciarità è fatta precedere da forme selettive basate su requisiti di tipo professionale e di competenza.

Mi sembra, per esempio, che la legge potrebbe introdurre questo come principio generale valido per tutte le pubbliche amministrazioni.

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Siena*. Rispondo molto rapidamente alle domande dell'onorevole Melis, con cui concordo su tutto. Per quanto riguarda lo *spoil system*, sono assolutamente d'accordo anche con quanto diceva il professor Merloni e aggiungerei che non si tratta solo di « fare pulizia » tra le norme di *spoil system*, come la Corte costituzionale ha cominciato a fare, ma forse un buon passo sarebbe eliminare del tutto le norme che consentono incarichi dirigenziali a soggetti esterni. Bisogna prendere atto che non hanno funzionato bene.

Concordo sulla disciplina dei capi di gabinetto; sarei contrario invece a vietare del tutto ai magistrati amministrativi di assumere cariche negli uffici di staff, ma sono favorevole a limitarle. Sono anche d'accordo sugli arbitrati di cui ha parlato il professor Grosso.

Rispetto alle domande poste dall'onorevole Mantini, convengo sull'utilità di ampliare il ricorso a codici etici, ma si tratta di una materia nella quale le amministrazioni pubbliche hanno bisogno di essere stimolate. Lo fanno se devono. Una dimostrazione è data dai codici etici delle università: fino a pochi mesi fa ne erano stati adottati due o tre, adesso che sono obbligatori per legge tutte le università stanno provvedendo, a volte con risultati interessanti. Una norma forse servirebbe.

Sulla questione della *white list* non sono un esperto, ma condivido le preoccupazioni dell'onorevole Mantini. Mi rendo conto che sono provvedimenti necessari, ma sono anche estremamente discrezionali e di fatto non sindacati dai

giudici. Anche qui una disciplina legislativa analitica potrebbe essere d'ausilio.

Per quanto riguarda le domande dell'onorevole Zaccaria, risponderei solo sulla questione della CiVIT e delle autorità indipendenti. Io non sono convinto che sia proprio necessaria un'autorità indipendente in materia di corruzione. Credo che le norme internazionali che ce lo impongono siano fatte su misura per ordinamenti che non hanno una magistratura indipendente come l'abbiamo noi. Però un'autorità indipendente dobbiamo crearla e soprattutto nella prospettiva della disciplina del conflitto di interessi forse è utile. Le discipline del conflitto di interessi che funzionano bene, come quelle americane e canadesi, sono infatti quelle in cui esiste un soggetto autorevole e indipendente dal potere politico che individua la soluzione del conflitto.

Infine, per quanto riguarda la norma sui *whistleblower*, coloro che denunciano, sono d'accordo sul fatto che potrebbe essere arricchita stabilendo non soltanto che denunciare la corruzione non è una colpa, ma che è addirittura un merito. Visto che, per esempio, abbiamo messo in piedi un sistema di valutazione dei dipendenti pubblici, perché non tenere conto di queste condotte ai fini dell'inserimento nella fascia più alta?

LUCIANO VANDELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. Sono già stati trattati vari punti. Seguendo la Corte costituzionale, credo che una disciplina complessiva generale dello *spoils system* che si applichi a tutte le pubbliche amministrazioni dovrebbe prevedere una delimitazione ai massimi livelli e soltanto nei casi previsti dalla legge, requisiti precisi e pre-

determinati, non stabiliti nel momento in cui il titolare del potere di nomina esercita il potere, limiti rigorosi ai contratti esterni, perché molto spesso allo *spoils system* si mescola il fenomeno dell'attribuzione di incarico a dirigenti interni rispetto a persone arruolate appositamente al di fuori della pubblica amministrazione e da ultimo poteri e funzioni da attribuire ai funzionari soggetti a *spoils system* distinguendo nettamente i ruoli.

In materia di arbitrati, credo che nel nostro ordinamento ci sia un punto dolente. In sostanza si riconosce di avere una giustizia che non soddisfa la domanda al punto tale da dover anche mettere a disposizione propri dipendenti e propri magistrati per formare e favorire una via alternativa più rapida ed efficiente. Temo che un fenomeno di questo genere non sia rimediabile in un breve periodo. Ritengo quanto meno importante che, laddove ci sia la presenza di un funzionario pubblico e in particolare di un magistrato, questo non sia mai su richiesta di parti private e nemmeno di parti pubbliche, ma sia designato dagli organi di autogoverno o comunque all'esterno del collegio.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12,15.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM

DOTT. GUIDO LETTA

Licenziato per la stampa
l'8 novembre 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO