

Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni

di Raffaele Cantone ed Enrico Carloni, Feltrinelli, Milano, 2018

Recensione di Fabio Giglioni

L'anticorruzione è divenuta una funzione pubblica da circa venti anni in molti paesi dell'Europa e negli ultimi anni, in modo particolare, è cresciuto enormemente il corredo normativo su cui questa nuova politica pubblica si regge. Il libro, che si concentra esclusivamente sul caso italiano, ricorda bene le ragioni che ne sono alla base: l'attenzione crescente dedicata al tema dalle organizzazioni internazionali e il legame riconosciuto con lo sviluppo economico; la difficoltà tecnica di individuare i fenomeni corruttivi e di sanzionare i rei; la necessità che la fase repressiva, indispensabile e suscettibile ancora di essere migliorata, sia affiancata da misure di prevenzione, dal momento che il danno che subisce la collettività trova un relativo ristoro dalla punizione del reo mentre riceve notevoli vantaggi dalla garanzia dell'assenza della corruzione. Anche per questo sei dei dieci capitoli del libro sono dedicati agli istituti di prevenzione che sostanziano la nuova funzione pubblica.

Di fronte all'emersione di nuovi interessi pubblici, alla costituzione di autorità apposite, che sono cambiate nel corso di questi anni, e alla formazione di nuovi istituti giuridici per il contrasto alla corruzione, analizzati con completezza, precisione e semplicità di linguaggio nel volume, non vi è la diffusa e riconosciuta consapevolezza di essere al cospetto di una grande riforma amministrativa. In Italia il termine «riforma amministrativa» è stato utilizzato per sottendere altri provvedimenti normativi, la cui fortuna è stata in certi casi decisamente minore. Si potrebbe addurre come motivazione il fatto che la determinazione di questa funzione si è sviluppata gradualmente nel corso degli anni, si è formata per aggiunte successive, assorbimenti ritardati, lentezza nel coordinamento tra varie autorità ma tutto ciò contribuirebbe a nascondere il forte contrasto che ha accolto la costituzione di questa nuova funzione e l'azione dell'autorità che l'ha incorporata soprattutto in questi ultimi anni.

Si tratta di un evidente e poco spiegabile paradosso almeno per quattro ragioni. L'analisi scientifica condotta sulle riforme amministrative prodot-

te dagli anni Novanta dello scorso secolo ritiene oggi in modo condiviso che quei processi hanno difettato per aver concentrato le riforme sul piano normativo trascurando le leve amministrative di cambiamento. Se si assume questo parametro di riferimento, critico per quelle riforme, non può sfuggire come nel caso dell'anticorruzione è sul piano amministrativo che sono concentrati gli strumenti. Gli atti di pianificazione, le linee guida, gli atti interpretativi, i pareri, la vigilanza collaborativa sono di gran lunga i principali strumenti dell'Anac, attraverso cui l'autorità ricerca proprio sul piano amministrativo quel risultato di cambiamento che altre riforme hanno relegato esclusivamente al livello normativo. Il secondo paradosso ha a che fare con la distonia tra la diffusa consapevolezza della ben nota debolezza della pubblica amministrazione italiana e il mancato riconoscimento del ruolo di accompagnamento che l'Anac esercita su di essa. È certamente vero che l'Anac si trova a colmare un vuoto dovuto ai non esaltanti risultati raggiunti dal Ministero della Funzione pubblica nella storia della Repubblica italiana, ma proprio per questo il tentativo di creare una nuova funzione pubblica di sostegno alla corretta azione amministrativa dovrebbe essere salutata come un tentativo interessante da seguire, i cui risultati non possono essere giudicati dopo un breve turno di tempo. Il terzo paradosso è che in Italia c'è voluta la creazione della funzione anticorruzione per dare corpo a istituti giuridici clamorosamente assenti nel nostro ordinamento e che hanno reso sempre debole il principio di imparzialità: si pensi all'istituto del conflitto di interessi, alla trasparenza, agli istituti dell'inconferibilità, incompatibilità e della rotazione degli incarichi. Sono temi centrali per una pubblica amministrazione imparziale, pressoché ignorati prima dell'anticorruzione. Infine, ultimo paradosso, gli strumenti dell'anticorruzione sono volti a responsabilizzare le pubbliche amministrazioni, dando loro un'occasione per recuperare sul piano delle scelte autonome quell'autorevolezza che spesso un formalismo esasperato e una condizione di subalternità alla politica hanno contribuito a intaccare. Si pensi al paradosso dei paradossi stabilito dal codice dei contratti pubblici: una disciplina iperformalista in nome della convinzione negli anni Novanta che fosse il giusto antidoto alla corruzione causata dall'eccessiva discrezionalità della pubblica amministrazione che ha poi conosciuto un nuovo equilibrio più confidente nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei funzionari pubblici proprio nel momento in cui era operativa l'Anac, salvo recentemente l'intervento del legislatore che ha rimosso senza la cautela necessaria condizioni di equilibrio per una maggiore libertà degli affidamenti in cui il ruolo delle pubbliche amministrazioni è sostanzialmente di nuovo

oltrepassato. L'anticorruzione percorre la via difficile del miglioramento qualitativo delle pubbliche amministrazioni in risposta a diffusi programmi di riforma che hanno tentato solo di scavalcare il ruolo delle stesse.

Il libro di Cantone e Carloni ricorda tutto questo ma non manca altresì di menzionare le debolezze del sistema e la parzialità di alcuni risultati. Il principale resta quello di un accoglimento indigesto di questa nuova funzione da parte delle pubbliche amministrazioni, che ha dato vita a comportamenti difensivi che si ripercuotono negativamente sui servizi resi ai cittadini. C'è una decisa asimmetria tra i fini che la funzione intende perseguire e il modo in cui l'azione preventiva viene vissuta nelle burocrazie. Si tratta, però, di esiti di cui tener conto per procedere ancora a correttivi progressivi, evitando nuove interruzioni di una riforma profonda che ha bisogno ancora tempo per sedimentarsi.