

## **La prevenzione della corruzione: il contributo delle imprese.\***

*Giovanni Maria Flick\*\**

La corruzione è certamente uno degli spunti di indignazione oggi dominanti nell'esperienza politica, economica e sociale della realtà quotidiana italiana: è sicura di sé; è tracotante; è impunita; dilaga nella generale assuefazione. Non solo un delitto, ma – secondo le parole di Papa Francesco – una malattia dalla quale è difficile guarire; e perciò ben più grave di un peccato dal quale si può essere perdonati.

La corruzione inquina e disgrega la credibilità della democrazia e quindi la fiducia nella legalità e nella convivenza; si risolve in un pesante coefficiente di spreco economico, di costi aggiuntivi e ingiustificati, di lesione della parità e di sfiducia. Con l'accordo illecito corruttivo si compra o vende per sé l'esercizio di un potere destinato invece al servizio e al vantaggio di tutti.

Oggi l'Italia è in crisi non soltanto finanziaria, economica e sociale, ma prima ancora di fiducia. Fra le cause della crisi c'è appunto la corruzione, divenuta epidemica e sistemica: un ostacolo significativo alla eguaglianza, alla competitività, all'efficienza nel settore pubblico e in quello privato, agli investimenti esteri nel nostro paese.

Per contrastare la corruzione e ricostruire la fiducia non basta muovere dalla repressione *ex post* di specifici episodi. Essi vengono scoperti con difficoltà e sono destinati il più delle volte alla prescrizione, nella palude di una giustizia in difficoltà per arrivare a sentenze definitive di condanna ed a sanzioni effettive e dissuasive. Occorre invece muovere dalla prevenzione.

Da un lato occorre eliminare le occasioni e il terreno di coltura della corruzione: le regole troppo numerose e poco chiare; il loro eccesso di formalismo; l'inefficienza dell'amministrazione pubblica centrale e locale ed i suoi tempi mitici; le privatizzazioni praticate come strumento per evitare i controlli, più che per snellire e semplificare; il decentramento come moltiplicazione dei centri di decisione e di spesa; il carattere burocratico e formale dei controlli preventivi e successivi, numerosi quanto inefficienti; lo spazio eccessivo di discrezionalità, di arbitrio e di oscurità dell'azione amministrativa; il ricorso sistematico alle deroghe e alla emergenza, molto volte creata *ad hoc* per eludere la legalità; il legame incestuoso fra politica e amministrazione; e si potrebbe continuare a lungo nell'elenco.

Da un altro lato occorre fronteggiare una corruzione che nel frattempo si è trasformata e si è globalizzata: dalla mazzetta nel rapporto a due fra corruttore e corrotto alle consulenze; alle compensazioni; alle triangolazioni; alle tangenti per l'estero con il biglietto di andata e ritorno; alla

15 gennaio 2015

\* *Intervento programmato per il seminario di Italiadecide e Aequa sul recepimento delle nuove direttive sui contratti pubblici – Roma, Camera dei Deputati, 19 gennaio 2015.*

\*\* *Presidente emerito della Corte Costituzionale.*

loro diffusione nel mercato globale e nell'ambito privato, oltre che in quello pubblico nazionale ed internazionale; alla vendita della funzione e non più soltanto del singolo atto di ufficio.

\*

Contro la mafia, la camorra e la 'ndrangheta – dopo le stragi del 1992 – si è avviata una strategia di contrasto soprattutto attraverso le informazioni antimafia e le misure di prevenzione patrimoniale (i sequestri e le confische), per impedire l'aggressione alle risorse pubbliche e per acquisire alla collettività quelle di provenienza illecita. Quella strategia ha prodotto dei buoni risultati; deve essere utilizzata anche contro la corruzione in uno con la valorizzazione della trasparenza della pubblica amministrazione e dei suoi interlocutori e la tracciabilità dei pagamenti.

Dopo le esperienze di Mani pulite del 1992/1993 – che *a posteriori* si sono rivelate deludenti – non si è avviata alcuna strategia di prevenzione, contro la corruzione, complice anche la tendenza ad azzerare gli strumenti (prima fra tutte la norma sul falso in bilancio, a difesa della trasparenza) di repressione della c.d. criminalità degli affari, che è frequentemente connessa alla corruzione attraverso i c.d. reati sentinella, che servono a prepararla e a occultarne il profitto. Abbiamo cominciato a maturare faticosamente la consapevolezza che non si può convivere con la criminalità organizzata. Però non abbiamo ancora maturato praticamente nessun inizio di consapevolezza che non si può convivere neppure con la criminalità dell'economia, con il sommerso, con l'evasione e con la corruzione; anzi.

Eppure quei tre ceppi di criminalità non sono monadi separate l'una dall'altra; sono tre momenti di un'unica realtà. La criminalità organizzata si fa criminalità economica attraverso la corruzione, l'inquinamento dell'economia, la c.d. zona grigia in cui essa si mimetizza ed opera.

Continuare a convivere con il sommerso, con l'evasione fiscale, con la corruzione, vuol dire in realtà accettare di continuare a convivere anche con la criminalità organizzata, nonostante le apparenze. Anzi, può risolversi nell'allarme per la criminalità organizzata come alibi, per non reagire contro la criminalità economica e contro la corruzione, accontentandosi di agire contro la prima.

Soltanto con la legge n. 190 del 2012 si è cercato di rendere più efficaci gli strumenti di repressione penale; di intervenire a monte adeguando alla nuova realtà del fenomeno l'organizzazione, le competenze, la trasparenza dell'azione amministrativa, i codici di comportamento, le incompatibilità dei pubblici dipendenti. La svolta ha avuto qualche esito positivo più di principio che concreto; più per gli interventi di prevenzione che per quelli di repressione penale. Questi ultimi sono incompleti e di applicazione problematica, a dire della giurisprudenza e della dottrina; gli interventi di prevenzione rischiano di appesantire la prevenzione in un *iter* burocratico di *routine*, in un mare di carte e di adempimenti.

La svolta è stata provocata da molteplici fattori. Fra essi, v'è finalmente la raggiunta consapevolezza del danno economico provocato dalla corruzione e dalla sua incidenza sul PIL, sulla competitività e concorrenza, sugli investimenti esteri; nonché la consapevolezza del danno reputazionale che contrasta con la logica (già tradizionale) del profitto ad ogni costo. Poi gli inviti pressanti, vincolanti e ripetuti dell'OCSE; del Consiglio d'Europa e del GRECO (Gruppo di azione europea contro la corruzione); dell'Unione Europea; delle Nazioni Unite; delle organizzazioni internazionali come *Transparency International*; delle associazioni internazionali di categoria. Infine il ripetersi con frequenza impressionante – in un contesto di forte disagio economico e sociale – degli episodi sistemici di spreco e di corruzione nella realizzazione di grandi opere come la ricostruzione dell'Aquila dopo il terremoto del 2009; la preparazione di Expo 2015; da ultimo il Mose e le vicende del “mondo di mezzo” a Roma.

Per fronteggiare la corruzione sono stati aggiornati alcuni interventi di prevenzione, soprattutto sui poteri della neocostituita Autorità Nazionale Anticorruzione. È stato promesso l'adeguamento degli interventi di repressione, con la reintroduzione della fattispecie del falso in bilancio e la modifica del regime della prescrizione. Si è introdotta la fattispecie di autoriciclaggio, cui dovrebbero associarsi interventi che assicurino l'effettiva tracciabilità dei pagamenti.

Nel frattempo anche l'imprenditoria privata più sensibile ha segnalato la necessità di trasparenza sul versante degli interlocutori privati della pubblica amministrazione. Ha denunciato il pericolo di un inquinamento corruttivo dell'economia, non meno grave di quello tentato dalla criminalità organizzata. Ha chiesto condizioni di regolamentazione e di organizzazione della pubblica amministrazione che assicurino certezza ed efficienza, ed eliminino il terreno di coltura della corruzione. Ha promesso trasparenza e prevenzione da parte sua attraverso l'elaborazione e l'aggiornamento di codici etici e di *best practice* con valore normativo; la formazione all'anticorruzione e la diffusione di una cultura della reputazione; l'attenzione alla *compliance* (attraverso la individuazione delle aree a rischio di corruzione pubblica/privata e di c.d. reati sentinella, nonché quella delle attività sensibili) e al *whistleblowing*; la considerazione e il monitoraggio del rischio di corruzione; l'elaborazione di sistemi di prevenzione aziendali e di gruppo, sulla base dei modelli proposti dall'esperienza sovranazionale e comparata, nel contesto del mercato globale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fra le iniziative adottate da grandi gruppi operanti sul mercato globale e in aree a rischio di corruzione richiamo a titolo di esempio – per avervi partecipato – le iniziative adottate da Finmeccanica s.p.a.:

- con la costituzione di un comitato di esperti nel 2013 per identificare i criteri comportamentali cui debba attenersi un gruppo di dimensione e presenza mondiale nel settore della difesa e della sicurezza, per l'individuazione e l'attuazione delle *best practice* cui conformarsi nella conduzione del *business*;

Le iniziative internazionali, sovranazionali convenzionali e comparatistiche per una strategia di contrasto alla corruzione pongono in evidenza:

- la molteplicità e convergenza di indicazioni in materia di corruzione e di *best practice* per la sua prevenzione;
- la importanza di quest'ultima e della responsabilizzazione degli enti ed operatori economici anche in termini di responsabilità penale, per l'omessa adozione di tecniche efficaci di prevenzione a fronte di comportamenti corruttivi di dirigenti, dipendenti o associati, con vantaggio per l'ente;
- la dilatazione della extraterritorialità della giurisdizione, soprattutto da parte di paesi operanti primariamente in sede multinazionale (USA e UK);
- l'estensione dei soggetti destinatari della corruzione attiva o autori di quella passiva al contesto pubblico sovranazionale, internazionale e a quello privato nell'ambito commerciale;
- il superamento della concezione già tradizionale di sinallagmaticità fra atto d'ufficio o contrario ai doveri d'ufficio da parte del corrotto, e corrispettivo da parte del corruttore;
- la definizione generica della condotta di corruzione, rimessa alla specificazione in concreto da parte del giudice; il suo collegamento con la violazione dei doveri di fedeltà (nella corruzione privata) e di quelli inerenti alla funzione (nella corruzione pubblica), più che con singoli atti;
- la dilatazione del concetto e della condotta di corruzione *attiva* (la dazione o promessa di denaro o altro vantaggio da parte del corruttore) e *passiva* (la ricezione o richiesta di denaro etc. da parte del corrotto) e la parità di condizioni fra esse, che vengano poste sul medesimo piano e considerate separatamente;
- l'anticipazione della soglia di tutela penale alle ipotesi di istigazione, all'intenzione dell'autore del reato, nonché ai c.d. *reati sentinella* (falso in bilancio; traffico di influenza; riciclaggio e autoriciclaggio; reati di evasione fiscale);
- l'accento più sull'intento corruttivo che sul risultato e sul danno eventuale e l'accento sul dolo, per la qualificazione della condotta.

In questa prospettiva assumono rilievo:

- 
- con l'esame da parte del Comitato del sistema di *governance* e di controllo del gruppo Finmeccanica; la sintesi delle *best practice* internazionali di prevenzione, *compliance* e monitoraggio del rischio di corruzione da parte di imprese operanti nel contesto internazionale; la formulazione di raccomandazioni;
  - con l'attuazione (tuttora in corso) di tali raccomandazioni, in particolare per quanto attiene alla predisposizione di un codice anticorruzione ed alla istituzione di un comitato interno anticorruzione.

- la mutata concezione di corruzione;
- il suo ampliamento alla sfera privata e degli affari oltre che a quella pubblica;
- la percezione e valorizzazione nuova dei costi sociali ed economici, oltre che pubblici e istituzionali, derivanti dalla corruzione;
- il peso delle indicazioni di ordine internazionale e convenzionale, in parte vincolanti per l'ordinamento interno;
- gli interventi di supplenza giudiziaria a carattere anche creativo, che hanno seguito l'evoluzione internazionale e le rilevanti modificazioni del contesto ambientale in quest'ambito; e che sono stati in parte recepiti dalle recenti modifiche legislative nazionali (segnatamente con la legge n. 190 del 2012 per la parte penale e con i suoi decreti legislativi di attuazione per la parte amministrativa di prevenzione).

L'evoluzione e dilatazione del concetto di corruzione e dei suoi costi; nonché quella degli interventi di prevenzione per contrastarla, affidati anche (oggi forse soprattutto) agli operatori privati – oltre che alle indicazioni internazionali in tema di *best practice*, all'iniziativa e supplenza giudiziaria, alle riforme legislative – a mio avviso sottolineano in modo incisivo e vincolante l'importanza della prospettiva di salvaguardia della reputazione aziendale e di cultura dell'integrità nella conduzione del *business*.

Questa prospettiva si traduce nella necessità di una formazione e cultura aziendale non limitate all'osservanza formale delle regole e delle procedure, ma caratterizzate dall'implementazione capillare e diffusa dei valori etici incorporati in quelle regole e in quelle procedure: una cultura del comportamento corretto; della legalità sostanziale; della reputazione e della vergogna; del rapporto stretto fra il rischio reputazionale e gli altri rischi aziendali, da porre tutti sul medesimo piano.

\*

In questo contesto è senza dubbio particolarmente importante il recepimento delle nuove direttive comunitarie in materia di contratti pubblici. È un'occasione per rimeditare – come sottolinea la nota di impostazione per il seminario di Italiadecide e di Aequa – il sistema italiano degli appalti e degli acquisti della pubblica amministrazione: valorizzando l'organizzazione, la flessibilità, la discrezionalità e la responsabilizzazione dell'azione amministrativa; evitando la moltiplicazione delle norme – tipica dell'esperienza italiana sino ad ora – nel passaggio da poche norme europee a troppe norme di attuazione; perseguendo la crescita di efficienza e di economicità nell'azione amministrativa.

Sono esigenze che occorre affrontare per porre in essere un'azione di contrasto e di prevenzione effettiva alla corruzione pubblica/privata; ma che non possono essere affrontate

soltanto con interventi dall'alto, a carattere pubblicistico, normativo e autoritario. Quelle esigenze richiedono invece un coinvolgimento e una responsabilizzazione anche dei protagonisti privati del rapporto con la pubblica amministrazione, nei termini proposti dall'esperienza internazionale e comparatistica; richiedono, in definitiva, che ciascuno sia consapevole del rischio-corrruzione e che ciascuno faccia la propria parte.