

B.G. Mattarella,  
*Le regole dell'onestà. Etica,  
politica, amministrazione,*  
il Mulino 2007

III Modulo

- Rapporto tra EP/codici etici/buona amministrazione
- Introduzione e sei capitoli:
- 1,2 rapporto corruzione/etica pubblica in diverse realtà politiche
- 3,4 situazione italiana - rapporto EP/politici e amministratori; conflitto di interessi e codici di comportamento
- 5 magistrati e funzionari (parti terze)
- 6 etica del servizio pubblico (privati che svolgono funzioni pubbliche o private ma di interesse generale; a loro si estendono alcuni principi propri delle funzioni pubbliche)

# Introduzione

- BGM cita l'*Apologo sull'onestà nel Paese dei corrotti* di Calvino:
- non condivide la tesi della differenza antropologica degli italiani (in Italia i funzionari pubblici onesti sono la maggioranza, anche se la percentuale dei corrotti nel pubblico è preoccupante);
- c'è una debolezza nel settore pubblico a livello del personale dovuta alla corruzione (statistiche e comparazioni internazionali)

# Introduzione

- BGM si occupa dei **DOVERI** di chi svolge funzioni nell'interesse della collettività in virtù di:
  - 1. un rapporto di impiego
  - 2. un mandato politico
  - 3. una nomina
  - 4. una particolare attività professionale

# Introduzione

- Le funzioni pubbliche devono essere svolte secondo l'art. 54 Costituzione
- «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge» (indicazione generica e specifica).

# Art. 54

Doveri particolari dei funzionari pubblici, connessi alla loro funzione: curare l'interesse generale

“Disciplina e onore” devono essere interpretati non in senso moralistico, ma di EP (rispetto consapevole dei compiti di chi svolge attività per la comunità politica come rappresentante dello Stato)

BGM:

sottolinea importanza dei doveri per i funzionari pubblici; il diritto penale reprime duramente le condotte contrarie al dovere (ma eccesso di giurisdizione penale, non è lo strumento migliore per diffondere l'EP);

più che emanare pene è necessario indirizzare le condotte: prevenire prima che reprimere (utili anche il diritto costituzionale e amministrativo ma soprattutto i codici etici).

# Introduzione

## EP e debolezza del settore pubblico

- Cause debolezza settore pubblico:
  - 1. inadeguatezza delle regole e cattivo funzionamento della prevenzione
  - 2. mancanza di EP (e di relativi codici etici con cui è codificata)
  - 3. attenzione agli **aspetti ontologici più che deontologici** del diritto; non si è data importanza alla norma che non sanziona ma cerca di prevenire il comportamento illecito/sconveniente
- Regole di comportamento dei funzionari sono il cuore del problema dell'EP:
  - 1. rappresenta lo **spirito di servizio** che in Italia si fa fatica a interiorizzare
  - 2. dovrebbe regolare il rapporto tra politici e personale della P.A. attraverso i codici etici

# Introduzione

- BGM vuole tracciare un bilancio delle norme che regolano il comportamento delle categorie del personale pubblico
- Tali norme sono a volte lacunose, contraddittorie, non sempre accoppiano correttamente problemi e rimedi
- **Es. il conflitto di interessi:** dibattito politico caratterizzato da pregiudizi politici, proposte incongruenti con gli obiettivi perseguiti, confusione col problema dell'informazione e pluralismo, accantonamento del problema dello statuto giuridico dei parlamentari

# Introduzione

- **BGM: affronta il problema delle incertezze e ambiguità del personale politico e professionale relativamente alle regole di comportamento**
- **Problema diffuso: inefficienza dei dipendenti pubblici, lentezza procedure, cattivo funzionamento controlli (Cassese, Ministro della Funzione pubblica, 1993: il lavoro svolto «è in larga misura rimesso alla buona volontà dei dipendenti: chi vuole, lavora; chi no, se ne astiene»)**

# Introduzione

**Costituzione:** alla base delle regole di comportamento dei funzionari pubblici e dell'EP

- Le fondamenta del discorso di BGM sui doveri dei pubblici funzionari è la Costituzione
- In particolare art. 54 che contrappone:
- funzionari pubblici-cittadini comuni: i primi devono offrire responsabilmente i loro servizi ai cittadini, i quali devono rispettare la legge
- funzionari pubblici-lavoratori privati (non hanno obbligo costituzionale di comportarsi con disciplina e onore)

# COSTITUZIONE ITALIANA

## Art. 65

«La legge determina i casi di **ineleggibilità e incompatibilità** con l'ufficio di deputato o di senatore. Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere».

Determina casi di ineleggibilità e incompatibilità per deputati e senatori;

importante perché limita il potere di eleggere e il diritto di essere eletti (correzione del principio elettivo - fondamento della democrazia - per tutelare la democrazia stessa)

# COSTITUZIONE ITALIANA

## Art. 97

«[...] I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

Questo articolo, come il 54, è rivolto alla PA;  
pone regole relative ai pubblici funzionari: buon  
andamento, imparzialità, responsabilità, concorso.

# COSTITUZIONE ITALIANA

## Art. 98

«I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.  
Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire  
promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi  
ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in  
servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i  
rappresentanti diplomatici e consolari all'estero».

Sottolinea il principio di imparzialità,  
esclusività del servizio,  
diritti e doveri sono diversi rispetto al privato cittadino.

# COSTITUZIONE ITALIANA

## Art. 28

«I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici».

Principio di responsabilità

Il dipendente pubblico rappresenta lo Stato

# COSTITUZIONE ITALIANA, Articoli 101-104-111

«La giustizia è amministrata in nome del popolo. I giudici sono soggetti **soltanto alla legge**»

«La magistratura costituisce un **ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere**. [...] [I membri del Consiglio superiore della magistratura] Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale»

«La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice **terzo e imparziale**»

Il **principio di imparzialità** vale per tutti i dipendenti pubblici, ma in particolare per i giudici e pubblici ministeri:  
sono funzionari pubblici ma di una tipologia particolare.

Per essere imparziale, la magistratura deve essere indipendente:  
deve costituire «un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»;  
doveri più stringenti per i giudici.

# Introduzione

## POLITICI E DIPENDENTI PUBBLICI

- Personale politico e burocratico è soggetto a principi parzialmente diversi perché diverso è il rapporto che hanno con le istituzioni e i cittadini.
- **Politici:**
- hanno un rapporto diretto con i cittadini, dai quali sono scelti e ai quali rispondono
- portatori di visioni di parte: dovrebbero mirare al corretto funzionamento della democrazia e a promuovere le istanze per cui sono stati votati
- il rapporto di lavoro si estingue al termine del mandato

- **Impiegati:**
- non sono scelti ma accedono per concorso
- sono responsabili nei confronti delle amministrazioni che sono i loro datori di lavoro
- hanno dovere di imparzialità: dovrebbero essere protetti dalle interferenze della politica
- devono assicurare la buona amministrazione
- hanno un rapporto di lavoro con le amministrazioni che è un rapporto di servizio (rapporto contrattuale di lavoro)
- hanno diritti e obblighi nei confronti dei datori di lavoro, stabiliti in parte dai contratti collettivi e individuali, in parte dai principi costituzionali

# Introduzione

## Dipendenti pubblici e privati

- Impiegati e funzionari pubblici sono inseriti in un duplice rapporto:
  - 1. sono responsabili di fronte ai cittadini
  - 2. sono percepiti come i dipendenti del privato, che non hanno l'obbligo costituzionale di comportarsi con “disciplina e onore” e offrono i propri servizi non ai cittadini ma ai “clienti” (tendenza alla privatizzazione delle funzioni pubbliche)

# Introduzione

## DIPENDENTI PUBBLICI E PRIVATI

- I dipendenti pubblici (svolgono funzioni nell'interesse della collettività, sono dipendenti dello Stato):
  1. Sono pagati dallo Stato;
  2. Sono tenuti a rispettare l'articolo 54 della Costituzione;
  3. Devono responsabilmente offrire i loro servizi agli altri cittadini i quali devono rispettare la legge.
  
- I dipendenti privati:
  1. Sono pagati da un datore di lavoro privato;
  2. Non sono tenuti a rispettare l'articolo 54 della costituzione;
  3. Devono offrire i loro servizi a coloro che sono «clienti» del loro datore di lavoro.

# Introduzione

## EP e situazione italiana

- Nella PA c'è una difficoltà a introiettare lo spirito di servizio (EP)
- Paesi anglosassoni e Nord Europa: il funzionario pubblico e l'eletto si percepisce come *civil servant* (rende il senso etico del servizio verso la comunità)
- Italia: il grande problema è l'assenza di una seria legge sul conflitto di interessi e di “codici etici validi”

# *Civil servant*

- funzionario statale che ha introiettato lo spirito di servizio
- obbligo di lealtà nei confronti del governo in carica
- massimo impegno per i ministri in carica (anche di schieramenti opposti)
- obbligo di riservatezza

# Cap. I - La prevenzione della corruzione

- La corruzione politica e amministrativa è un fenomeno sempre presente nella storia della gestione della cosa pubblica
- Poiché l'aumento delle funzioni amministrative ha sempre determinato un aumento del rischio di corruzione, questa costante sembra in crescita
- Ciò determina una crescita della richiesta di EP e di codici etici, anche contro il dilagare di moralismo politico e antipolitica

# Corruzione e sviluppo

- Tesi del legame tra sviluppo economico, evoluzione dei sistemi di governo e maggiore corruzione: corruzione come strumento di efficienza (cfr. inquinamento)
- BGM: la corruzione è nemica dello sviluppo e del buon governo: proprio «l'esperienza storica italiana dimostra, invece, che lo sviluppo economico è favorito da un'amministrazione onesta. [...] La corruzione è un freno alla competitività del sistema produttivo, [...] i governi più corrotti sono quelli che investono meno in istruzione e sanità, [...] l'aumento della corruzione corrisponde un riduzione delle entrate fiscali» (pp. 16-17)
- La corruzione non aiuta lo sviluppo economico che ha invece necessità di un'amministrazione onesta, uccide la competitività intesa come strumento di onesto accrescimento

# La prevenzione della corruzione

La relazione tra PA e politica si è spesso trasformato in:

1. un uso scorretto dell'amministrazione pubblica e
2. corruzione politica;

gli scandali evidenziano il prevalere dell'interesse privato rispetto a quello pubblico.

BGM: non si può sperare di vincere o limitare la corruzione con provvedimenti saltuari; è necessaria, invece, una politica di largo raggio: la corruzione è un nemico che non si può eliminare definitivamente ma si può contenere.

# STRATEGIE VS CORRUZIONE: REPRESSIONE E PREVENZIONE

- Alla corruzione si risponde con la repressione o prevenzione
- La repressione:
  - avviene attraverso la sanzione;
  - interviene su un atto giudicato illecito (reato);
  - ha luogo dopo che l'atto è stato compiuto;
  - si compie nell'applicazione di norme penali.
- La prevenzione:
  - cerca di evitare che vengano compiuti atti illeciti (reati) o semplicemente sconvenienti rispetto al ruolo ricoperto;
  - ha luogo prima che si compia l'atto.
- Inopportuni: comportamenti borderline che non sono reati ma lo possono diventare.

# La repressione

- Prima metà anni Novanta (Italia): 2% del personale pubblico fu sottoposto ad azione penale; si parlò di **corruzione sistemica**
- La repressione penale ha processato e condannato, ma si è mostrata insufficiente: la corruzione non è diminuita
- Le politiche anticorruzione hanno avuto spesso un approccio repressivo: istituzione di nuove autorità con poteri di indagine e sanzione, raccolta di informazioni sui funzionari pubblici

# La repressione

- Risposta a episodi di corruzione: proliferare di leggi anti-corruzione senza grandi risultati
- La politica di repressione ha comportato: l'elaborazione di nuove leggi specifiche e l'istituzioni di organismi di controllo (capillare raccolta di informazione su redditi e ricchezze dei funzionari pubblici)
- Es. 2003 è stato istituito un “**Alto Commissariato per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione**” (autorità priva di poteri e di funzioni definite)

# Corruzione e anticorruzione

- BGM: critica le proposte incentrate sulla maggiore richiesta di informazioni e documenti (anagrafe patrimoniale, bollettini, relazioni per i funzionari pubblici) perché:
  - 1. si tratta di una strategia costosa e inefficace di lotta alla corruzione
  - 2. che ignora il principio di semplificazione amministrativa e la norma che vieta alle pubbliche amministrazioni di chiedere ai cittadini dichiarazioni di cui la PA è già in possesso
- occorre bilanciare interesse alla legalità e tutela della libertà
- le sanzioni penali sono utili ma devono essere i rimedi estremi di una politica anticorruzione
- occorre applicare le norme che già ci sono (come quella sulla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici), curare apparati investigativi, migliorare l'efficienza della macchina giudiziaria, migliorare (non moltiplicare) gli organi di controllo

# Corruzione e anticorruzione

- Oggi si fa riferimento all'ANAC (Autorità Nazionale Anti-Corruzione), istituita nel 2014 e presieduta da R. Cantone:
- rispetto altri organi che BGM considera inutili perché dotati di pochi poteri effettivi, sull'ANAC si può dare un giudizio diverso anche perché non trascura la prevenzione.
- In tutti i casi, la nascita di organismo di prevenzione non ha fermato il processo di emissione di leggi repressive (effetto: difficoltà di districarsi tra le norme)

# Organismi anticorruzione (esempi)

- Italia: l'attenzione per la prevenzione è iniziata a metà anni Novanta:
- primo codice di comportamento per la PA è emanato nel 1994 (governo Ciampi)
- dal 1996 al 2001 (XIII legislatura - Scalfaro/Ciampi; Prodi/D'Alema/Amato) si sono occupati di prevenzione della corruzione (cambiamento di orizzonte):
- due rapporti di commissioni di studio, una commissione parlamentare alla Camera, un'indagine parlamentare al Senato e varie proposte di legge

# Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, *Lotta alla corruzione* (I rapporto)

➤ 1996

➤ Nomina: Presidente della Camera dei deputati (Violante);

➤ Presidente: Sabino Cassese

(cfr. Atti Parlamentari XIII legislatura)

## Obiettivo

Individuare i fattori che favoriscono la corruzione, possibili rimedi, vuoti legislativi da riempire, perfezionamento politiche in corso

## Rimedi proposti classificati secondo:

- a) I tempi di prevedibile attuazione (breve, medio, lungo);
- b) L'oggetto di intervento (assetto normativo, rapporti politica e PA, PA e controlli, controlli area privata);
- c) La natura degli interventi previsti (politica, amministrativa, rivolta alle imprese e alle professioni).

# Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione e migliorare l'azione della P.A. (Il rapporto)

➤ 1996

➤ Nomina: Ministro della Funzione pubblica;

➤ Presidente: Gustavo Minervini

(d.p.c.m. 18/10/96)

- a) Attenzione allo studio delle disfunzioni amministrative che possono facilitare processi corruttivi;
- b) Ribadisce quanto individuato dal Comitato precedente (es. rapporti politica/dirigenza, codici di comportamento, trasparenza, controlli, contratti, ecc.) e individua altri ambiti critici (bilancio statale, mobilità del personale, gestione delle partecipazioni pubbliche);
- c) Consiglia azioni specifiche e mirate e non di istituire nuovi organi di garanzia

# Commissione speciale (Commissione parlamentare Camera) per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione

➤ **Presidente: Giovanni Meloni - 1996**

(XIII legislatura; nomina del 26/09/1996)

- a) Propose otto proposte di legge tra cui una per la prevenzione della corruzione
- b) Indicò progetti più repressivi che preventivi.  
Furono provvedimenti importanti perché:
- c) mostrano per la prima volta in Italia un interesse per la prevenzione della corruzione legato alla buona amministrazione
- d) inizia il percorso che porta a considerare fondamentale l'elaborazione dell'EP, dei codici etici e di comportamento
- e) si mette in luce la relazione tra i gangli corruttivi di amministrazione e politica
- f) Si legano i temi della prevenzione corruzione/buona amministrazione/EP/codici etici e di comportamento

- Commissione di garanzia (2001) = raccolta di informazioni, coordinamento di diversi organi amministrativi e giurisdizionali
- → organismo confuso
- Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e altre forme di illecito nella P.A (2005)
- → organismo privo di poteri
- ANAC (Autorità nazionale anti corruzione) (2014)

# DL 08/04/2013

in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico

- Emanato dal Governo Monti
- prevede in modo esplicito, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, i casi di **non conferibilità** di incarichi dirigenziali:
  - per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato;
  - per coloro che per un periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento, abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico;

# Politica e anticorruzione: lo *spoils system*

- BGM è critico rispetto alla disciplina delle *nomine alle cariche dirigenziali* negli enti pubblici
- Dato più negativo: «Alla dirigenza pubblica è stata somministrata una dose sempre più massiccia di *spoils system* e di precarietà nella titolarità degli incarichi dirigenziali» (p. 27)
- Questo sistema è la nomina dei dirigenti pubblici in relazione al governo in carica: spesso è nominato non il più competente, ma il più fedele del governo

# *Lo spoils system*

Mette in discussione il principio che distingue la responsabilità dei politici da quella degli amministratori  
premesse: la maggioranza politica, democraticamente eletta, deve poter contare su dirigenti fedeli che nomina

Sostiene che per certi incarichi vanno scelte persone che mostrano lealtà nei confronti della maggioranza di governo

Ma allora, la maggioranza potrebbe ignorare regole fondamentali (imparzialità e neutralità dell'amministrazione) di rilevanza costituzionale e importanti contro la corruzione

Chi critica lo spoils system sottolinea che:  
vi sia una differenza tra la competenza dei politici e degli amministratori;  
l'elezione democratica non può giustificare tutto, la maggioranza non può porsi oltre le regole.

- ***Spoils system***

- BGM: sistema giustificato sulla base della lealtà dei dirigenti alla maggioranza politica democraticamente eletta; ma «la democrazia è ben altro che elezioni e fedeltà politica: essa richiede meccanismi di correzione e garanzie di pluralismo e di imparzialità amministrativa» (p. 27).
- Chi è votato non è esente da controllo né può opporre la propria elezione ad altre cariche non elettive (es. il politico che si oppone ai giudici che non sono eletti in quanto eletto);
- la democrazia è un sistema complesso dove, prima ancora delle elezioni, ci sono le regole;
- è un male inteso senso delle regole che porta alla difesa dello *spoils system*.

# PA e anticorruzione

- La corruzione nella PA ha bisogno di rimedi specifici (codici di comportamento, disciplina dei conflitti di interessi, dichiarazioni patrimoniali dei dipendenti pubblici, *post-employments restrictions*, incompatibilità ecc.)
- i codici etici e di comportamento sono molto importanti perché:
  - 1. sono il principale strumento per promuovere la correttezza nella PA
  - 2. offrono ai dipendenti pubblici regole di comportamento che vanno al di là dell'astensione dai reati e dal rispetto della legge («gettano luce sulle zone grigie», p. 28, perché la legge e le sanzioni possono intervenire solo in certi casi)
  - 3. servono a mantenere livelli di correttezza più elevati rispetto a quelli assicurati dalle norme penali (costi maggiori)
  - 4. non solo dissuadono chi è tentato dal compiere azioni negative, ma rafforzano il comportamento di chi fa qualcosa di premiabile

# PA e anticorruzione

- BGM: problema del rapporto tra responsabilità penale e disciplinare
- **Responsabilità penale:** fatti di eccezionale gravità
- **Responsabilità disciplinare:** violazioni meno rilevanti
- Il procedimento penale dovrebbe essere più raro, eppure i dirigenti amministrativi sono riluttanti ad avviare procedimenti disciplinari
- In tal modo le amministrazioni non tutelano l'interesse pubblico, non si occupano del proprio rendimento, e sono cattivi datori di lavoro: non sanzionando comportamenti impropri, non pretendono che il lavoratore adempia correttamente ai propri doveri

# PA e anticorruzione

- Per BGM occorre:
- 1. intervenire sulle attività amministrative per mezzo di controlli e attraverso pratiche di trasparenza
- 2. incentivare i contratti mediante le gare pubbliche
- (mentre le amministrazioni tendono a rivolgersi alle imprese di fiducia;
- spesso si è fatto ricorso ai consulenti esterni: pratica che ha incentivato la corruzione, lo spreco e svilito le competenze dei lavoratori pubblici - questa pratica va contro l'art. 97 che fa riferimento all'accesso all'amministrazione pubblica mediante concorsi)

# Publico impiego e anticorruzione

- BGM: irrefrenabile tendenza a eludere art. 97 Costituzione (concorso per l'impiego pubblico)
- ogni anno la Corte costituzionale annulla diverse leggi regionali che prevedono concorsi interni e riservati per stabilizzare personale reclutato senza concorso
- le amministrazioni statali non assumono direttamente ma fanno assumere a enti di ricerca o a società partecipate senza concorso (barriera contro corruzione e rapporti clientelari)

# Pubblico impiego e anticorruzione

- BGM: importanza e trasparenza dell'attività contrattuale
- La corruzione nell'attività contrattuale si combatte con le gare pubbliche
- Molte amministrazioni tendono a sfuggire alle gare; la corruzione si è annidata negli acquisti della PA, spesso a prezzi fuori mercato

# Consip (Concessionaria servizi informativi pubblici) MePA (Mercato elettronico per la pubblica amministrazione)

Consip: società del Ministero Economia a capo di un sistema centralizzato di acquisti per la PA che si basa su convenzioni quadro stipulate coi fornitori

MePA = mercato elettronico della P.A., istituito soprattutto per consentire la trasparenza negli acquisti, la tracciabilità del processo di acquisto.

Come forma di controllo le procedure di acquisto avvengono tramite l'uso del MePA per evitare distorsioni corruttive (crea anche disagi perché il controllo è farraginoso, ma risultati importanti, anche in termini di risparmio).

# PA e anticorruzione

- 3. la responsabilità disciplinare dev'essere valorizzata
- Ciò non richiede nuove norme ma una migliore applicazione delle esistenti e un atteggiamento aperto da parte dei sindacati del pubblico impiego
- La responsabilità disciplinare è un rimedio preventivo e può aiutare la formazione di una coscienza etica da parte dei funzionari
- Nelle sanzioni disciplinari l'elemento educativo è più forte (rispetto alle penali) e mentre le norme penali sono poste dalla legge, illeciti e sanzioni disciplinari possono essere stabiliti con la partecipazione dei rappresentanti degli impiegati (maggiore accettazione)

# Testo unico del pubblico impiego

- Viene continuamente aggiornato
- contiene regole utili per i dipendenti pubblici che eliminano l'incertezza: cumulo cariche, incompatibilità (richiedono l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza per gli incarichi retribuiti affidati ai dipendenti pubblici da altri soggetti pubblici e privati)
- Principio del controllo sulle attività collaterali dei dipendenti

# Publico impiego e anticorruzione

- 4. Occorre preoccuparsi non solo dei doveri, ma anche dei diritti degli impiegati pubblici;
- per prevenire la corruzione, gli impiegati pubblici non vanno solo controllati, ma anche **incentivati** con la retribuzione altri mezzi (es. mobilità geografica e funzionale)
- C'è un legame tra la corruzione amministrativa e il **differenziale retributivo** dei vari livelli burocratici (corruzione come strumento per recuperare redditi più alti; in alcuni paesi la lotta alla corruzione passa per la riduzione della differenza tra le retribuzioni del settore pubblico e privato)
- «L'impiegato pubblico ha doveri ignoti al lavoratore privato, ma deve avere anche diritti e garanzie speciali, e nulla più lo demoralizza che il vedere la sua carriera abbandonata all'arbitrio e al favoritismo dei politicanti» (Gaetano Mosca, 1909)

# Pubblico impiego e anticorruzione

- BGM: tra i diritti dei dipendenti pubblico c'è quello alla riqualificazione
- ma i Governi non sembrano interessati: i blocchi delle assunzioni hanno danneggiato il funzionamento delle amministrazioni pubbliche e compromesso il ricambio generazionale (risparmi di spesa annullati dai contratti a tempo determinato)
- piuttosto che valorizzare le risorse umane esistenti, i ministeri sono stati riempiti di collaboratori e consulenti di fiducia, ben pagati e reclutati senza concorso (malcostume)

# Privati e anticorruzione

- Corruzione amministrativa riguarda anche i privati aventi funzioni pubbliche (spesso sfuggono ai controlli amministrativi)
- Regioni ed enti locali costituiscono società per azioni per esternalizzare attività prima svolte dalle stesse: si formano **amministrazioni parallele** che sfuggono alle norme pubblicistiche; maggior rischio corruzione
- La prevenzione della corruzione riguarda il controllo pubblico dell'attività privata
- Problema di EP: «Come impedire che questi soggetti, che non hanno organi amministrativi di controllo e i cui atti spesso non sono impugnabili, si lascino corrompere e abusino dei loro poteri?»; «Come evitare che [le amministrazioni] siano costituite o utilizzate come dispensatori di posti di lavoro e incarichi professionali, su base clientelare?» (p. 37)

# Privati e anticorruzione

- BGM: importante che i privati con funzioni pubbliche rispettino i principi generali di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza (Legge n. 241/90 poi n.15/2005), e le norme sui contratti delle PA
- Ma l'azione dei giudici ha un limite: spetta ai legislatori non abusare delle forme societarie per lo svolgimento di attività amministrative, rispetto a cui devono comunque fornire garanzie di controllo
- Come misure preventive anticorruzione si è cercato di liberalizzare attività soggette al controllo pubblico e semplificare i procedimenti amministrativi (anche per migliorare la competitività del sistema produttivo); queste misure sono state boicottate, spesso per interventi corporativi (es. DL Bersani)

# Corruzione e anticorruzione

- BGM: forte disordine normativo in materia di lotta alla corruzione; norme incerte=applicazione arbitraria
- **5.** La corruzione si combatte sul piano del diritto penale, costituzionale, amministrativo e dell'EP: ma troppe norme irrigidiscono il sistema e spingono a violarle (occasioni di ricatto per i controllori)
- Il disordine normativo fa comodo: tra le sue maglie si può trovare la norma che elude un controllo
- Il problema della corruzione non dipende solo dalla disonestà dei singoli, ma spesso dal contesto di regole in cui operano: il riordino normativo serve anche come strumento di moralizzazione della vita pubblica
- **Rimedi al disordine normativo:**
  - 1. alleggerimento regolamentazione, liberalizzazioni, delegificazione ecc.
  - 2. codificazione dell'EP attraverso una sua traduzione in codici di comportamento che indichino la strada ai funzionari pubblici (ultimi anni importanti passi in avanti: codici e testi unici edilizia, paesaggio, beni culturali ecc.)

# Corruzione e anticorruzione

- BGM: manca una consapevole politica della semplificazione normativa e amministrativa, che dovrebbe riordinare tutta la legislazione statale vigente;
- Corruzione politica e amministrativa: spesso percepita come un problema di disonestà personale da affrontare penalmente;
- EP e codici etici/di comportamento: strumento principale per prevenire comportamenti scorretti, per adeguare la condotta dei funzionari pubblici.

# Lotta alla corruzione - livello internazionale

- BGM: corruzione e rapporti illeciti tra politica/PA e tra PA/privati, non è un fenomeno solo italiano;
- tuttavia in altri paesi si è reagito più in fretta e si sono cercate soluzioni meno complicate e meno compromissorie;
- di solito agli scandali si risponde con metodi repressivi e preventivi, a seconda delle fasi storiche e diversi Stati.

# Cap. II - Esperienze straniere

## I Paesi anglosassoni

- Primato di questi paesi nella lotta alla corruzione e diffusione dell'EP: già dagli anni Settanta hanno risposto agli scandali con commissioni d'inchiesta che hanno indicato metodologie di analisi e soluzioni (specifiche e a vasto raggio)
- EP come risposta agli scandali di personaggi pubblici che hanno tratto profitto personale dal proprio potere

# Esperienze straniere

- Regno Unito: agli scandali rispondono commissioni d'inchiesta, autonome, che lavorano sulle cause ed effetti degli episodi di malcostume o illeciti, esaminano le norme e forniscono raccomandazioni
- Commissione Nolan (Commissione britannica - anni Novanta), *Committee on Standards in Public Life* (**organismo stabile**): ha posto in luce graduale scadimento del livello morale del personale pubblico e politico britannico; da qui l'aumentata richiesta di EP e di una legislazione più attenta

# Lotta alla corruzione nei Paesi stranieri

Possiamo segnalare:

In Gran Bretagna → *Committee on Standards in Public Life* (1994; commissione Nolan);

In Francia: → *Commission de prévention de la corruption* (1992; commissione Bouchery): misure di moralizzazione della vita pubblica (rimedi preventivi e repressivi, riforme, codici etici);

In USA: → *Office for Government Ethics* (1978, caso Watergate; organismo federale e stabile): autorità federale che diede impulso all'EP grazie all'importanza data alla prevenzione

In USA: Bush fece seguire al suo entourage un corso di etica pubblica (2005; falsa testimonianza di suoi collaboratori)

Scandali riguardano anche organizzazioni internazionali:

ONU: → *International Code of Conduct for Public Officials* (1996), codice etico, conflitto d'interesse, accettazione di regali ecc.

# Europa

- Commissione Europea fu costretta a dimettersi in blocco (1999) a causa dell'implicazione di alcuni membri in casi di corruzione
- Prodi, entrò in carica nel 1999, come primo atto emanò un codice etico per i commissari e uno per il personale dipendente
- Del problema corruttivo si è occupato il Consiglio d'Europa che ha adottato misure contro la corruzione, di natura penale, civile e preventiva e ha elaborato codici di comportamento per diverse categorie

# OCSE

- = *Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico*
- Autorevole organismo di studio (studi economici) internazionale per i paesi membri
- Prevenzione corruzione pubblica e privata nei paesi membri
- Organismo di studio per la risoluzione dei problemi comuni, politici ed economici (confronto di esperienze politiche, coordinamento delle politiche locali e internazionali, *best practices*, indirizzi di riforma)
- Si occupa delle “infrastrutture” etiche dei paesi membri: norme e meccanismi di prevenzione del malcostume
- Problema: è un’organizzazione di studio (convegni, rapporti, raccomandazioni), scarsa influenza sugli Stati.

# Paesi OCSE

- Australia, Austria, Belgio, Canada , Cile, Corea del Sud, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, **Italia** , Lussemburgo , Messico , Norvegia , Nuova Zelanda, Paesi Bassi , Polonia , Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria, Repubblica Federale Tedesca.

# Organismi internazionali

- Altri organismi internazionali hanno potere maggiore sulla politica (Banca mondiale, Fondo monetario internazionale) in quanto l'assistenza finanziaria agli Stati è condizionata al rispetto di regole/raccomandazioni
- Es. Banca mondiale: regole comportamento politici in riferimento alle elezioni, indipendenza giudici e pubblici ministeri, regole di condotta per i dipendenti pubblici, controlli ecc.

# Ineleggibilità alle cariche elettive

BGM: i problemi di EP riguardano in primo luogo i politici

Tra le leggi volte a garantire la correttezza dei parlamentari ci sono quelle sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità

## **Ineleggibilità:**

implica che vi siano cause o motivazioni che *ab origine* impediscano a un cittadino di presentarsi alle elezioni per una carica elettiva.

È l'impossibilità per il cittadino di essere eletto per una carica.

Quando si riferisce esplicitamente a un impedimento giuridico si parla di incandidabilità. A causa di tali impedimenti un cittadino non può essere eletto a una carica politica; con l'incandidabilità, l'ineleggibilità è legata a cause giuridiche.

# Es. ineleggibilità - Spagna

- BGM: una buona disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità è la legge elettorale spagnola; ne stabilisce le cause.
- **Ineleggibili**: magistrati delle giurisdizioni superiori, più alti dirigenti ministeriali, magistrati in servizio, appartenenti alle forze armate e di polizia in servizio, rappresentanti del Governo statale presso gli enti territoriali, dirigenti delle amministrazioni statali e enti previdenziali, il presidente della Radiotelevisione spagnola, il governatore della Banca di Spagna
- **Incompatibili**: la carica di deputato o senatore è incompatibile con quella di amministratore di enti e imprese pubbliche
- Chiarisce la **dedizione assoluta** durante il mandato parlamentare: esclude ogni attività lavorativa, professionale o imprenditoriale (eccezione docenti universitari)

# Incompatibilità tra le cariche

Con “incompatibilità” si intende l’impossibilità per un cittadino di ricoprire due incarichi che, se ricoperti contemporaneamente, sono in conflitto tra loro, o danneggiano il regolare svolgersi delle funzioni per cui si è eletti. Essa può essere lesiva degli interessi pubblici.

Il danno non è necessariamente evidente a priori, ma può sopraggiungere (differenza con ineleggibilità).

Ineleggibilità: impossibilità per un candidato di essere eletto.

Incandidabilità: ineleggibilità dovuta a cause giuridiche.

# Regola di impegno

Una volta eletti, il problema per i politici è:

1. mantenere dei comportamenti corretti:
2. tempo ed energie da dedicare all'incarico,
3. **compatibilità tra le diverse cariche pubbliche, parlamentari e governative, nazionali e locali, pubbliche e private,**
4. uso dei poteri e delle risorse pubbliche in modo corretto ed efficace,
5. rapporto con gli elettori (trasparenza),
6. rapporto tra interessi pubblici e privati.

La “**regola di impegno**” prevede anche che chi ricopre una determinata carica politica non può ricoprirne altre o nel settore privato o in quello pubblico (compreso quello politico stesso).

# Conflitto di interesse

- Riferimento principale sono gli USA
- Nel dibattito politico italiano la legislazione USA è stata ampiamente citata, spesso in modo strumentale e con superficialità
- Si è parlato, non sempre in modo pertinente, dell'istituto del *blind trust*:
- attribuzione del patrimonio personale di un funzionario a un *trustee*, che lo gestisce in autonomia e dà al titolare poche informazioni;
- la proprietà e non la gestione è “cieca” (il proprietario non sa come vengono investiti i suoi soldi)

# *Blind trust*

Nella pratica del *blind trust* il conflitto di interessi è ostacolato dal fatto che il proprietario cede la gestione dei suoi beni a un fiduciario (*trustee*) che lo gestisce per il proprietario.

Il proprietario non sa come vengono investiti i suoi soldi (è cieco, *blind*, rispetto alle pratiche di investimento e informato su altri aspetti: p. es. su quante e quali tasse deve pagare).

Non è uno strumento risolutivo per ogni situazione di conflitto d'interessi, ma è un istituto importante.

Negli Usa è un rimedio eccezionale e scelto volontariamente, ma ormai prassi costituzionale per il presidente.

A livello federale e nei singoli Stati vi è una normativa severa per impedire che si creino le condizioni che rendono necessario il *blind trust*, severa sotto il profilo del conflitto di interessi (norme penali e preventive/EP: punire il peccatore ed eliminare la tentazione)

# *Financial Disclosure*

**Norme preventive:** si fondano sulla *financial disclosure* (*trasparenza degli interessi economici*)

Riguarda la prevenzione della corruzione e del conflitto di interessi

Strumento **preventivo** della corruzione che comporta da parte dei dipendenti pubblici o del personale politico la trasparenza in merito ai propri interessi privati.

È una divulgazione finanziaria che esplicita la formazione di interessi economici; è una misura di **trasparenza finanziaria.**

- Se le dichiarazioni mostrano una violazione o incompatibilità, vi possono essere **diverse misure per prevenire il conflitto di interessi**:
- liberarsi dell'interesse privato in conflitto con quello pubblico (vendendo, rinunciando alla carica privata, *blind trust*, dimissioni, *blind management agreement*-non richiede la cecità della gestione ma solo che l'interessato non abbia poteri di gestione o possa prendere decisioni sui suoi interessi privati, ecc.)
- L'interessato deve scegliere tra la carica privata e l'interesse pubblico

# Politica e trasparenza

- Le leggi possono essere severe e dettagliate, ma il rispettarle non impedisce comportamenti scorretti
- Per assicurare la correttezza del comportamento dei politici è assicurare agli elettori dei buoni strumenti di giudizio:
- può essere utile il **ricorso alla trasparenza**: strumento efficace ma blando per evitare il conflitto di interessi
- Il principio di trasparenza ha avuto una ricaduta anche in materia di attenzione all'EP e ai codici etici: esistono codici precisi che monetizzano i regali che un parlamentare può ricevere; normano viaggi, retribuzioni per conferenze, il trattamento dei collaboratori.

Codici etici (esempi internazionali)  
*Ethics rules* della Camera dei rappresentanti degli Stati  
Uniti d'America (1989 - Bush padre)

Vuole dare una disciplina completa dell'EP attraverso regole e codici di comportamento

Esempi:

1. Un deputato non può ricevere regali superiori ai 50 dollari;
2. Un deputato non può ricevere da una stessa fonte più regali che, in un anno, superino i 100 dollari;
3. Un deputato non può ricevere da amici personali regali che superino i 250 dollari.
4. Regole sui viaggi, campagne elettorali, conferenze retribuite, redditi ulteriori ecc.

USA: si è iniziato a parlare di codici etici per gli impiegati pubblici fin dagli anni Cinquanta. Si occupano anche del conflitto di interessi e dell'imparzialità.

# *Public Service Code of Conduct*

## (Nuova Zelanda 2000)

Codice significativo, basato su **tre principi** che dovrebbero costituire la base di ogni codice etico:

1° principio: «Gli impiegati adempiono i loro obblighi giuridici nei confronti dell'Amministrazione con professionalità e integrità»; si basa su due elementi, professionalità e integrità (capacità di compiere in modo corretto e retto il proprio lavoro); fa anche riferimento all'Amministrazione da cui gli impiegati dipendono: il che implica che solo operando secondo il codice etico si rispetta tale Amministrazione;

2° principio: «Gli impiegati svolgono le loro funzioni con onestà, buona fede ed efficienza, rispettando i diritti del pubblico e dei loro colleghi»; fa riferimento all'onestà, buona fede ed efficienza: non esclude che si possa sbagliare ma richiede la buona fede (collegata all'onestà; principio che mescola etica dell'intenzione e della responsabilità); mette in gioco il rapporto col pubblico ma anche con i colleghi;

3° principio: «Gli impiegati non ledono la reputazione del loro datore di lavoro con la loro condotta privata»; comporta una responsabilità diretta dell'impiegato, anche nella vita privata, nei confronti del datore di lavoro.

# Regno Unito

- *Ministerial Code*, 1997 e successive versioni
- Contiene prescrizioni etiche e regole procedurali per il settore pubblico
- Contiene i sette principi della vita pubblica (elaborati nel 1995 dalla Commissione Nolan): altruismo, integrità, obiettività, responsabilità, trasparenza, onestà, leadership
- Concerne: nomina dei collaboratori, rapporti col personale burocratico, con gli elettori, la partecipazione ad associazioni, ricezione di regali, conflitto di interessi ecc.

# *Civil Servant*

- Concetto caratteristico della cultura britannica
- BGM: il ruolo del *civil servant* si pone in modo dialettico tra la **neutralità** che lo deve contraddistinguere e la **lealtà**, fedeltà, nei confronti del governo in carica.
- Una tale pratica (obbligo di riservatezza nei confronti dei ministri che si sono serviti e obbligo di attuare i programmi, anche opposti, del ministro in carica) risolverebbe il problema dello *spoil system*.
- Il *civil servant* si impegna in prima istanza a difendere l'interesse pubblico.
- Inoltre, chi ha ricoperto una carica pubblica (sia politica sia nella PA) non può, per un certo periodo di tempo, ricoprire cariche dirigenziali private, per evitare che informazioni acquisite in ruolo possano andare a vantaggio dell'altro (*post-employment restrictions*).

# I codici di comportamento nei paesi anglosassoni

- Regolano il conflitto di interessi dei dipendenti pubblici
- 1. in riferimento al servizio
- 2. e al post-servizio perché la prospettiva di futuri guadagni può pregiudicare l'imparzialità
- Sono comuni le *post-employment restrictions*: impediscono a un ex funzionario, per un certo periodo di svolgere alcune attività o operare nel settore in cui è stato impegnato nel pubblico (la possibilità dei funzionari pubblici di lasciare gli uffici pubblici e ritornarci come rappresentanti di interessi privati, e viceversa, comporta rischi di corruzione)

# La cultura dell'EP

«La formazione su questioni etiche è utile? Incide realmente sul successivo comportamento dei dipendenti? Contribuisce a convincerli dell'opportunità di rispettare le regole e ispirare il proprio comportamento ai valori costituzionali della funzione pubblica? O il comportamento degli individui dipende soltanto dalla loro personalità [...]? Questi dubbi dipendono anche dalla particolarità delle regole di etica pubblica: esse servono non solo a tutelare l'interesse pubblico, ma anche a sacrificare l'interesse privato in contrasto con esso».

(p. 72)

BGM: non è sufficiente emanare un codice etico o di comportamento, ma è necessario incardinarlo nel modo d'essere, nella cultura di un Paese;

prima occorre concepire la necessità dei codici etici/di comportamento,

successivamente diffonderli;

se la diffusione non avviene, l'adesione ai codici è inutile;

ci devono essere le norme etiche che creano un habitus civico.

# La cultura dell'EP

- BGM: e norme di EP hanno bisogno di essere amministrate:
- è necessaria un'attività di controllo;
- i codici di comportamento, per quanto dettagliati, possono contenere formulazioni generiche e richiedono di essere precisati e interpretati;
- la formazione e sensibilizzazione del personale è fondamentale (le regole di EP sono norme offerte a chi vuole comportarsi correttamente).

# La cultura dell'EP

- La sua applicazione è ostacolata dalla naturale tendenza a realizzare il proprio interesse privato
- I programmi di formazione del personale pubblico non possono produrre effetti nel breve termine, ma possono contribuire al rispetto delle norme e al perfezionamento dei comportamenti nel lungo periodo.
- USA: corsi di formazione, anche online, aggiornamento, pubblicazioni divulgative in cui sono coinvolti i dipendenti e le loro associazioni.

# Cap. III - conflitti di interessi

- BGM critica quanti si sono opposti a una seria disciplina legislativa del conflitto di interessi dei membri del governo, in nome del principio democratico (eletti sottoposti solo al giudizio degli elettori)
- Servono regole e controlli per assicurare che chi deve agire nell'interesse comune lo faccia in modo corretto
- I politici sono difficili da controllare: devono curare tanti interessi di categorie diverse, esprimono interessi di parte (**infatti hanno prerogative costituzionali: non hanno vincolo di mandato, responsabilità per le opinioni espresse e voti dati, godono dell'immunità parlamentare**)
- Proprio per la peculiarità del loro compito, gli organi politici devono essere indipendenti e disinteressati: indipendenti dagli interessi privati che potrebbero prevalere su quelli generali

# Garanzie costituzionali per gli eletti nello svolgimento dei loro compiti

- 1) Non hanno vincolo di mandato (art. 67 della Costituzione): i rappresentanti non sono delegati ma hanno libertà di coscienza;
- 2) Non hanno responsabilità penale per le opinioni che esprimono (libertà di coscienza) e godono dell'immunità parlamentare (art. 68 della Costituzione);

Poste queste garanzie del loro operare è essenziale che i rappresentanti politici siano selezionati secondo norme precise che riguardano:

1. modalità delle elezioni,
2. controllo sulla eleggibilità,
3. verifica degli interessi privati (non devono influire sulla conduzione della cosa pubblica)

Sono meccanismo che rafforzano la democrazia.

# Costituzione italiana

## Art. 67

Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

# Costituzione italiana

## art. 68

I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

# Compiti degli eletti

Devono garantire il bene pubblico;

Devono poter essere controllati;

Devono poter essere giudicati.

**BGM: per gli eletti il conflitto di interessi è alla base dei più pericolosi casi di corruzione.**

L'elezione non esclude l'eletto dal giudizio sulle sue azioni e il controllo; coloro che ottengono dei mandati ricevono un compito di responsabilità di cui devono dar conto;

il rappresentato deve essere sempre garantito dal modo in cui il rappresentante agisce (problema del controllo dei controllori).

# I conflitti di interessi

- Problema maggiore corruzione: riguarda la commistione di interessi privati e pubblici
- Sottolinea necessità di una *politica più preventiva* che punitiva perché se si affermasse sarebbe più salda e duratura
- Occorrono regole e controlli su: elezioni, campagne elettorali, requisiti e interessi dei candidati e eletti;
- «Queste regole [...] non sono una limitazione della democrazia, ma un suo completamento: la democrazia [...] non si esaurisce nei meccanismo elettorali, ma richiede condizioni come il pluralismo dell'informazione, la parità delle armi, bilanciamenti e contrappesi» (p. 77)

# Costituzione italiana

## art. 65

Si occupa di **ineleggibilità e incompatibilità**:

«La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere».

BGM: la disciplina costituzionale è inadeguata poiché si riferisce solo ai membri del Parlamento e non del Governo (di solito il capo del governo e i ministri sono anche parlamentari, ma non sempre);

questo articolo non specifica i casi (cause) di ineleggibilità e incompatibilità; è troppo generico.

Dal 2013 Legge Severino 6 novembre 2012 n. 190 (Disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna; obiettivo prevenire e reprimere corruzione politica e nella PA: incandidabilità, sospensione, decadenza in seguito a condanne per corruzione, concussione, abuso d'ufficio, peculato).

- 1993, Governo Ciampi - si è tentato di diffondere la cultura dei codici etici e dell'EP: emanazione di un codice di comportamento per la PA nel 1994;
- BGM: un codice etico per la politica non è stato approntato perché nel 1994 entrò in politica **Berlusconi** (problema del conflitto di interessi);
- «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”».
- Nel 2016 è stato approvato un codice etico per i **deputati** ([http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/conoscerelacamera/upload\\_files/000/000/336/original\\_codice\\_condotta\\_deputati.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/conoscerelacamera/upload_files/000/000/336/original_codice_condotta_deputati.pdf))

# Conflitto di interessi e caso italiano

- 1994, SB, Presidente Consiglio: nomina un comitato di saggi che elabora un progetto, poi disegno di legge, che si preoccupa più di **proteggere le imprese** che della neutralità degli atti di governo e dell'imparzialità dell'informazione
- la successiva Legge del 2004 (secondo Governo Berlusconi) non è soddisfacente (**Legge 20 luglio 2004, n. 215**)

# SB e il caso italiano

- Italia: ampio dibattito sul conflitto di interessi; ma data la presenza di SB sulla scena politica, al tema del conflitto di interessi se ne sono incrociati altri, non sempre in modo opportuno (es. concorrenza TV e pluralismo 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» (p. 82)
- BGM: il caso italiano è una materia di morale costituzionale, ossia affrontare queste questioni non può prescindere dalla considerazione del valore della democrazia stessa e dai principi costituzionali

# Conflitto di interessi

- BGM vuole districare il problema:
- «La situazione verificata 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» (p. 83)
- **prima questione: incandidabilità** - per evitare casi di **indegnità etica** (Costituzione, art. 54) servono norme che vietano che alcune cariche siano assunte da persone che, per condanne penali o altro, siano considerate non degne di ricoprirle
- DL 31/12/2012 n. 235, emanato dal Governo Monti: si occupa anche dei politici (successivo decreto legislativo della Legge Severino)

# DL 31/12/12

## articolo 1

Non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore:

- a) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale;
- b) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale;
- c) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale.

- **seconda questione: alterazione della parità e correttezza delle competizioni elettorali - bisognerebbe evitare che chi ricopre incarichi particolari o dispone di mezzi particolari possa inficiare il principio delle pari opportunità dei candidati; è un problema che non riguarda la disciplina delle campagne elettorali - **comportamenti**, ma la disponibilità di mezzi e poteri**
- La questione è quella del possesso a priori o di un patrimonio spendibile per superare l'equa uguaglianza di opportunità dei candidati che tendano allo stesso scopo (cfr. Costituzione, articoli 3-48-51, **equa uguaglianza di opportunità, accesso al voto, parità di accesso agli incarichi**)

# Costituzione italiana

## art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

# Costituzione italiana

## art. 48

Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

**Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.**

# Costituzione italiana

## art. 51

**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.**

[..].

- Il problema della disponibilità dei mezzi o poteri è «più ancora di quello del conflitto di interessi, il principale problema che si pone in presenza di un esponente politico che domina il mercato televisivo privato e quello pubblico e che, in quanto *leader* della maggioranza di governo, ha controllato anche le reti televisive pubbliche: *il rischio di alterazione del confronto democratico è molto più grave di quello di indebito arricchimento di un uomo di governo*», (p. 84).
- La soluzione sarebbe l'ineleggibilità, prevista per i consigli regionali non disciplina il parlamento nazionale.

- BGM sottolinea la stortura rappresentata da un proprietario di reti televisive private a diffusione nazionale che, come capo di governo, ha di fatto a disposizione anche le reti pubbliche.
- Gli esiti di tale situazione sono più pericolosi per la democrazia rispetto al fatto che un uomo politico possa arricchirsi in modo indebito perché mettono a rischio il fondamento stesso dei principi democratici costituzionali.

# Conflitto di interessi

## definizione di BGM

Il conflitto di interessi può essere definito come «una situazione di contrasto o divergenza tra interessi, che impedisce la soddisfazione di entrambi gli interessi e fa temere che uno di essi pregiudichi illegalmente l'altro, indipendentemente dal fatto che questo pregiudizio concretamente si verifichi» (p. 90).

“Caso di scuola”: SB al governo costituì la sintesi perfetta di tutti i problemi che l'EP pone, in concreto; la questione è stata affrontata con confusione e con una sovrapposizione di piani (rimedi sbagliati).

## Legge 215 del 20/07/2004

### art. 3: definizione del conflitto di interessi

Sussiste situazione di conflitto di interessi ai sensi della presente legge quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità [...] 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, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con danno per l'interesse pubblico.

# Conflitto di interessi: ineleggibilità e incandidabilità

- BGM: la soluzione al conflitto di interessi è quella della **ineleggibilità** (o **incandidabilità**), ma le regole in vigore in Italia sono inadeguate.
- In alcuni casi l'ineleggibilità è prevista, ma non riguarda l'impropria influenza sull'elettorato (cfr. Legge Severino).
- BGM: la disciplina delle ineleggibilità parlamentare ha bisogno di essere riformata;
- nel caso di SB non si sarebbe dovuta discutere l'ineleggibilità ma l'**incompatibilità** (oggi dopo le condanne, forse si può parlare anche di ineleggibilità-incandidabilità).

- BGM apprezza la legge (Legge 20 luglio 2004, n. 165) quella che regola l'**ineleggibilità (incompatibilità) a livello regionale**, che si occupa sia del Presidente, sia della Giunta e dei consiglieri regionali (ma non a livello nazionale):
- prevede l'**ineleggibilità** ove sussistano le condizioni per cui «le funzioni svolte dal candidato [...] **possono turbare o condizionare [...] la libera decisione di voto degli elettori o [...] la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati**»
- Prevede che il **problema della indebita influenza sugli elettori** venga risolto agendo sul versante pubblico con l'**ineleggibilità** (il contrario di ciò che prevede la legge sul conflitto di interessi per il Governo nazionale)

- **terza questione: regola dell'impegno** - riguarda la necessità di controllare che gli eletti svolgano bene il loro lavoro, dedicandovi tempo ed energie, in situazioni di compatibilità; da qui la richiesta che non si ricoprano cariche che non possono essere svolte se non senza danno per il pubblico
- Riguarda l'adempimento delle funzioni pubbliche con **fedeltà, dignità e onore** (art. 54), il **buon andamento dell'amministrazione** (art. 97); il Testo unico prevede **divieti e incompatibilità** (es. cumulo delle cariche)
- **BGM**: La legge sul conflitto di interessi enumera alcune attività (imprenditoriali, professionali e lavorative) che il membro del Governo non può svolgere durante il proprio incarico (unica parte utile della legge)
- ora la legge è inadeguata: nonostante vieti alcuni incarichi, è **deficitaria per il sistema di controlli e le sanzioni** (decadenza carica di governo, invalidità atti compiuti, sanzioni pecuniarie, responsabilità civile ecc.)

- **quarta questione:**
- spinosa, riguarda il conflitto di interessi vero e proprio
- una regola fondamentale dell'EP (vs corruzione): il titolare di una carica di governo o di un importante ruolo nella PA non può usare questa sua posizione per perseguire interessi privati (principio di imparzialità)
- BGM definisce il conflitto di interessi come «una situazione di contrasto o divergenza tra interessi, che impedisce la soddisfazione di entrambi gli interessi e fa temere che uno di essi pregiudichi illegalmente l'altro, indipendentemente dal fatto che questo pregiudizio concretamente si verifichi» (p. 90)

# Conflitto di interessi definizione dell'OCSE

Il conflitto di interessi è «un conflitto tra il dovere pubblico e l'interesse privato di un pubblico ufficiale, nel quale il pubblico ufficiale ha interessi attinenti alla sua sfera privata, che *potrebbero* indebitamente influenzare l'adempimento dei suoi doveri e responsabilità»

(OCSE, *Managing Conflicts of Interest in the Public Service*, p. 15)

Definizione esaustiva perché ricomprende varie forme di conflitto di interessi

- BGM: agire in conflitto di interessi significa poter agire *nonostante* il contrasto tra gli interessi dell'agente
- non significa agire necessariamente in modo distorto: questa è la possibile conseguenza negativa della presenza del conflitto di interessi, ma non è il conflitto di interessi in sé
- se l'indebita prevalenza si verifica si passa **dalla potenza all'atto, dal pericolo al danno** (situazione più grave)
- questione centrale: l'esistenza di interessi antagonisti; occorre:
  - 1. rendere esplicita la situazione e astenersi dalle azioni che possono porre in essere il conflitto di interessi
  - 2. distinguere tra il **conflitto di interessi potenziale e in atto**: spesso si dà rilievo solo al conflitto in atto e non a quello potenziale come se il conflitto di interessi avesse rilievo giuridico solo se ne deriva un danno per l'interesse che l'agente dovrebbe curare

# SB e il conflitto di interessi

- SB promise nel 2001 una legge sul “potenziale” conflitto di interessi: tesa a intervenire sulla situazione e non solo sugli effetti del conflitto (politicamente gravissimi), dando rilievo all’esistenza di interessi pubblici e privati antagonisti
- Legge 20/7/14 n. 215 (<http://www.camera.it/parlam/leggi/04215l.htm>) non è una legge sul conflitto di interessi;
- SB non ha adempiuto all’impegno e niente è stato fatto in Italia successivamente a questa legge:
- 1. non risponde allo scopo perché **non regolamenta il conflitto di interessi**
- 2. **definisce il conflitto di interessi in senso restrittivo, in atto**
- 3. art. 3 definisce il conflitto di interessi in modo pretestuoso: non lo definisce ma si occupa del comportamento di coloro che traggono vantaggio dal trovarsi in conflitto di interessi; la legge non disciplina il conflitto di interessi ma solo alcune delle sue possibili manifestazioni

- «Sussiste situazione di conflitto di interessi [...] quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità» o traendone un beneficio «con danno per l'interesse pubblico»
- **Il conflitto di interesse, secondo questa legge, non è dato dall'esistenza del conflitto di interessi, ma dal comportamento di chi tragga un indebito vantaggio da una situazione di conflitto di interessi**
- La legge non disciplina il conflitto di interessi ma le sue manifestazioni negative
- La legge non ha riguardato, se non marginalmente, SB

# Rimedi contro il conflitto di interessi:

## 1. eliminazione

Rimedio più radicale ed efficace

Consiste nell'impedire che chi ha una carica pubblica abbia interessi privati che possano interferire con il suo ruolo pubblico

Il conflitto consiste nel ricoprire una carica pubblica e avere un interesse privato;

Il soggetto interessato deve scegliere uno dei due interessi: può rinunciare all'interesse privato non venendone espropriato (non c'è forzatura né la minore misura dell'indennizzo rispetto al prezzo), ma decidendo di liberarsene al prezzo di mercato oppure con il *blind trust*

Il conflitto di interessi riguarda il contrasto tra carica pubblica e interesse privato, non tra carica pubblica e carica privata che concerne l'**incompatibilità**: per rimuovere il conflitto di interessi occorre rimuovere l'interesse privato

- Il rapporto tra carica pubblica e privata riguarda l'impegno adeguato nello svolgimento della funzione pubblica (incompatibilità)
- Incompatibilità è una buona soluzione al conflitto di interessi (es. farmacisti, sentenza Corte Costituzionale 24 luglio 2003, n. 275)
- Per risolvere il conflitto di interessi occorre separare gli interessi privando il titolare dell'ufficio pubblico della possibilità di operare in favore del proprio interesse privato
- «Il conflitto di interessi nasce dalla titolarità dell'interesse privato, non dalla titolarità della carica privata: dall'essere azionista di una società, non dall'esserne amministratore» (p. 97)
- SB non sarebbe dovuto essere più azionista di molte società

# Rimedi contro il conflitto di interessi:

## 2. neutralizzazione

Rimedio più blando in quanto non chiede la sparizione del conflitto di interessi, ma solo che chi è in conflitto di interessi in un determinato caso **si astenga dal partecipare alla decisione** che riguarda il caso stesso

Si limita a evitare le degenerazioni del conflitto e va bene per le **situazioni contingenti**, ma non lo elimina

È più adatto alle situazioni societarie ed è tanto meno valido quanto più le situazioni che si presentano sono generali; può funzionare in situazioni occasionali di conflitto di interessi (es. astensione da deliberare che riguardano un proprio parente)

- Quanto più alta è la carica pubblica, maggiori sono i problemi che l'obbligo di astensione comporta: il ricorso costante all'astensione per un rappresentante eletto altera il meccanismo di rappresentanza politica e può compromettere il funzionamento del Governo
- SB si sarebbe dovuto astenere su quasi tutto

# Rimedi contro il conflitto di interessi:

## 3. trasparenza

- Rimedio più blando ma sempre utile
- Implica che, in una situazione di possibile conflitto, la parte che può essere danneggiata sappia chi ha davanti:  
**conoscenza del conflitto di interessi da parte dei titolari dell'interesse minacciato**
- Ha effetti blandi ma può essere utile associato agli altri due

- **Legge 215 del 2004:**
- è inefficace: si accetta la possibilità che i membri del Governo siano in conflitto di interessi, limitandosi a regolare l'ipotesi che in questa situazione, scelgano l'interesse privato
- ignora l'eliminazione (unico strumento idoneo in politica)
- considera non il problema in sé, ma solo il caso di un esito negativo del conflitto (caso in cui i membri del governo sacrificano l'interesse pubblico per quello privato)
- BGM: critica la volontà politica dietro questa scelta (a livello regionale c'è una disciplina corretta)

- **Legge 215 del 2004:**
- L'Autorità antitrust ha considerato la legge inapplicabile
- È difficile valutare gli effetti indiretti delle decisioni prese nell'interesse pubblico (possono agevolare anche interessi privati)
- **Non risolve il problema di EP** perché non è moralmente accettabile che il titolare di una carica di governo si possa arricchire nell'esercizio delle sue funzioni, anche se non arreca danno all'interesse pubblico
- Non parla di **trasparenza** (rifiuto terzo rimedio): i cittadini rimangono ignoranti
- Unico rimedio presente è la **neutralizzazione**, non nella parte preventiva ma punitiva (intervento blando); la legge non elimina la tentazione ma sanziona il peccatore
- Le sanzioni sono blande

Legge 215 del 20/07/2004  
art.7 comma 1

1. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni accerta che le imprese che agiscono nei settori del sistema integrato delle comunicazioni di cui all'art.2 comma 1, lettera g), della legge 3 maggio 2004, n.112, e che fanno capo al titolare di cariche di governo, al coniuge e ai parenti entro il secondo grado, ovvero sono sottoposte al controllo dei medesimi soggetti, ai sensi dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, non pongano in essere comportamenti che, in violazione delle disposizioni di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223, alla legge 31 luglio 1997, n. 249, e alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, nonché alla legge 3 maggio 2004, n.112, forniscono un sostegno privilegiato al titolare di cariche di governo.

# Legge 2004 e mezzi d'informazione

- inadeguata e confusionaria sul problema dei mezzi di informazione:
- art. 7 vieta agli organi d'informazione di fornire un “sostegno privilegiato” ai membri del governo...
- problema: Come individuare questo sostegno e che cosa significa? (è difficile dimostrare che un organo di informazione sostenga un politico) Perché ai membri del governo e non ai parlamentari o a coloro che concorrono alle elezioni per il Parlamento? Perché non vale per chi è all'opposizione?
- art. 4 non prevede sanzioni specifiche, ma rimanda ad altre esistenti e inefficaci

- art. 4: non devono essere toccate le precedenti norme sulla tutela della concorrenza, volte a prevenire e reprimere l'**abuso di posizione dominante**: questo vanifica l'intera legge
- Per BGM questa legge sembra voler tutelare le imprese, il mercato e non la sfera pubblica
- **Unico rimedio:**
  - **1. impedire una relazione tra politici e mezzi di informazione, prevedendo casi di ineleggibilità per chi può influenzare le elezioni (cosa fatta dallo stesso governo per le elezioni regionali ma non nazionali);**
  - **2. riforma del sistema radiotelevisivo che assicuri pluralismo e concorrenza (la Legge Gasparri, 3 maggio 2004, n. 112 rafforza l'oligopolio esistente)**

I problemi in campo  
sono intrecciati nella pratica e confusi nella teoria

1. Indegnità e incandidabilità a ricoprire cariche pubbliche;
2. Indebita influenza sugli elettori;
3. Impegno adeguato nello svolgimento della funzione pubblica;
4. Vero e proprio conflitto di interessi.

- La legge ha mancato il suo obiettivo: disciplinare il conflitto di interessi dell'allora presidente SB
- La mancanza non è causale ma la questione non era facile: i conflitti di interessi di SB potevano essere risolti con una legge?
- Il patrimonio di SB era talmente ampio e diversificato che:
  - 1. una soluzione radicale basata sul mandato a vendere o sul *blind trust* avrebbe richiesto tempi di attuazione lunghi,
  - 2. l'astensione avrebbe portato SB ad astenersi su tutto (perdita ruolo),
  - 3. intervenire era complesso anche limitandosi alla trasparenza (cfr. episodio decoder; probabilmente SB non è al corrente di tutti i suoi interessi)
  - 4. in casi del genere l'unica soluzione è quella di atti preventivi radicali
- il caso di SB è un *case study* ma anche un caso limite: non è detto che le leggi possano risolvere tutti i problemi

- Il problema centrale nella situazione di SB in politica: non era il conflitto di interessi - del vantaggio personale attraverso la sua funzione pubblica,
- ma quello della sua **influenza indebita sugli elettori**
- la sua situazione doveva essere risolta più che con il *blind trust* e l'obbligo di astensione, con **l'ineleggibilità**
- Libertà e pluralismo, corretto funzionamento della democrazia rappresentativa, sono più importanti del controllo del conflitto di interessi

- Problema fondamentale:
- la concentrazione in una sola mano dei mezzi di informazione e comunicazione
- la situazione italiana non è paragonabile a nessun altro paese occidentale
- dove c'è libertà e pluralismo nell'informazione i conflitti di interesse **possono essere risolti preventivamente dagli elettori**

# BGM: rimedi possibili

- 1. Ineleggibilità e incandidabilità;
- incandidabilità e ineleggibilità si distinguono per le cause ma si pongono su piani simili;
- la Costituzione individua il problema ma non i rimedi: basterebbe una modifica all'art. 65 per trovare un rimedio che potrebbe essere risolto con una legge ordinaria per **individuare le cause di ineleggibilità e incandidabilità**

# BGM: rimedi possibili

- 2. la possibilità di influenzare gli elettori
- la questione è complicata per la complessità del mondo della comunicazione di massa, ma sembra ovvio che il controllo si faccia **nei confronti di coloro che hanno disponibilità di mezzi di informazione e controllano società titolari di concessioni radiotelevisive**

# BGM: rimedi possibili

- 3. questione dell'impegno nello svolgimento della funzione pubblica
- le attività incompatibili sono state individuate, ma non le sanzioni adeguate in caso di violazione delle norme
- occorre **perfezionare il sistema sanzionatorio** (decadenza dalla carica pubblica, invalidità degli atti compiuti in situazione di incompatibilità, decadenza dalla carica privata, sanzioni a carico dell'impresa)

# BGM: possibili rimedi

- 4. conflitto di interessi vero e proprio:
- il rimedio più efficace è la **rimozione** dovuta a **incompatibilità**
- individuare una soglia di interessi economici oltre la quale scatti l'incompatibilità,
- blind trust
- alienazione di beni a prezzo di mercato
- obbligo di astensione (neutralizzazione) e trasparenza
- normativa penale severa
- il conflitto di interessi deve riguardare anche il futuro: ciò che il titolare di una carica pubblica può fare dopo il suo mandato (potrebbe usare l'ex carica per ottenere vantaggi futuri); la Legge del 2004 in questo caso non prevede sanzioni (tema onestà dei politici, immagine delle istituzioni e fiducia dei cittadini); *Post-employment restrictions*

# BGM: possibili rimedi

- La questione di fondo del conflitto di interessi non è stata risolta: una vera legge sul conflitto di interessi non è stata né approvata né formulata
- Una soluzione potrebbe essere affidare questo compito alla Corte Costituzionale, soprattutto nel caso di conflitto di interessi dei membri del governo
- Occorrono autorità che applichino le norme e controllino il loro rispetto

- **BGM: sulla decadenza di un membro del Governo, in situazione di incompatibilità, dovrebbe pronunciarsi la Corte costituzionale (sia in relazione a una incompatibilità dovuta a conflitto di interessi sia a inadeguatezza dell'impegno); questa nuova funzione della Corte necessita una revisione costituzionale;**
- **il far ricadere incompatibilità e ineleggibilità sotto il controllo della Corte costituzionale è uno strumento di correzione della democrazia: è utile che alcune decisioni non politiche siano sottratte alla rappresentanza politica (regole e procedure)**