

OPEN SAPIENZA

Giornata della trasparenza e dell'anticorruzione: politiche e strumenti digitali per la legalità

**Lunedì, 18 maggio 2015, ore 11
AULA MAGNA DEL RETTORATO
Piazzale Aldo Moro, 5 – 00185 Roma**

**Intervento di
GIORGIO SANTACROCE**
Primo Presidente della Corte di Cassazione

Trovarmi oggi qui per parlare di legalità e di trasparenza è per me motivo di legittimo orgoglio. Sono felice di aprire una riflessione, nella mia veste di vertice della magistratura italiana, con tanti studiosi, ricercatori, giornalisti, studenti su un rilevante tema di giustizia penale com'è quello della lotta alla corruzione, ma sono felice soprattutto che questa riflessione avvenga all'interno dell'Università, che, per definizione, è uno dei luoghi istituzionali in cui certi problemi possono essere sottoposti a una responsabile e autorevole analisi critica. Questo incontro costituisce un'occasione importante di riflessione e di confronto. Per questo sono grato al Magnifico Rettore di averlo organizzato, dandomi l'opportunità di far conoscere il mio pensiero e di misurarlo con voi.

Qualche anno fa il Presidente Giorgio Napolitano mise al centro di un suo discorso ad Assisi la questione morale, osservando che questo problema pesava come un macigno sulla nostra immagine nel mondo e sul futuro politico,

economico e sociale della nazione. La corruzione – disse – sta erodendo le basi stesse della nostra democrazia.

Più di recente, il discorso sulla necessità di un riscatto morale dell'Italia sul fronte della corruzione è stato ripreso dal Presidente Sergio Mattarella, il quale, prima rivolgendosi ai 364 magistrati in tirocinio ricevuti al Quirinale e poi in occasione delle celebrazioni del settantesimo anniversario della Liberazione, ha ribadito che *“il contributo alla continua costruzione dell’edificio della democrazia passa anche dal contrasto alla corruzione”*; e che in questo contesto *“la democrazia è sinonimo anche di lotta alla corruzione”* e va alimentata con impegno coerente perché democrazia *“vuol dire anche battaglia per la legalità, lotta severa contro la corruzione”*. Per cui *“non sarà mai abbastanza sottolineata l’alterazione grave che deriva alla vita pubblica e al sistema delle imprese, al soddisfacimento dei bisogni della comunità, dal dirottamento fraudolento delle risorse verso il mondo parallelo della corruzione”*. Qualche giorno fa, a Torino, il Presidente si è spinto ancora più in là: *“La corruzione è un fenomeno diffuso. Come se ci fosse una concezione rapinatoria della vita”*.

Le storie di ordinaria corruzione che vengono oggi via via allo scoperto segnalano un'emergenza nazionale non legata a una stagione politica ed economica (come accadde ai tempi di *Mani Pulite*), ma divenuta ormai sistema radicato nella vita pubblica. L'ultima classifica del 2014 diffusa da *Transparency International* - che fornisce, com'è noto, i dati sulla diffusione della corruzione in tutti i paesi del mondo - vede scivolare l'Italia al 69° posto dei paesi più corrotti tra i 175 paesi presi in considerazione, al di sotto di vari paesi africani. Una posizione senza dubbio imbarazzante e umiliante, ma che – si dice - deve preoccuparci fino a un

certo punto, perché viene naturale osservare che la corruzione “è *un fenomeno transnazionale che colpisce tutte le società e tutte le economie*” e costituisce la piaga del Terzo millennio e di essa sono vittime sia le democrazie che gli stati totalitari e i regimi di sultanato, tutti incapaci di risolvere i problemi della crisi economica, le ingiustizie sociali e le sempre crescenti diseguaglianze.

Senonché le storie di ordinaria corruzione di cui vogliamo parlare raccontano di una “questione morale” con cui l’Italia non a fatto i conti e che non si risolve solo con la repressione penale, ma ha bisogno per un verso di uno scatto di orgoglio nei comportamenti degli esponenti della classe politica e nel *modus operandi* dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni e, per altro verso, della creazione di un sistema di prevenzione, che può essere assicurato solo a seguito di una seria riflessione dei contesti che favoriscono la corruzione, perché soltanto in questo modo si può valutare l’efficienza dei rimedi apprestati.

La corruzione, purtroppo, può attecchire ovunque ed è oggi in crescita per motivi diversi dal sistema scoperciato negli anni novanta da Tangentopoli. Non siamo in presenza di un mero *replay* della storia e della cronaca di vent’anni fa. Non siamo più di fronte a un sistema di partiti che occupano spazi che loro non competono, alimentando il circuito di finanziamento illecito delle forze politiche e delle loro correnti, ma stavolta ci troviamo di fronte a una politica e a un assetto istituzionale deboli, occupati da cricche e gruppi di potere. Tangentopoli mise in evidenza lo strapotere dei partiti e le spese di una politica dispendiosa e mangiasoldi, mentre attualmente i casi di corruttela testimoniano all’inverso la fragilità del sistema politico e la sua permeabilità ad interessi illegali, che spinge le persone

a oliare i passaggi di certe procedure. Le cronache rivelano un fenomeno in costante aumento (le statistiche parlano di un incremento del 30%), soprattutto in settori come la sanità, la contrattualistica negli appalti e gli aiuti comunitari. La corruzione si addensa in aree dove le risorse ci sono, o si possono ottenere o si possono creare. Gli effetti più perversi toccano le aree di pubblico interesse dove si esercitano poteri discrezionali e, in particolare, gli appalti pubblici dove secondo le stime della magistratura contabile, a fronte di un'immissione di risorse nel sistema di oltre 200 miliardi, la ripresa economica non c'è stata, a conferma che queste risorse si sono perse in sprechi e non in circuiti trasparenti di mercato aperto alla concorrenza. Gli ultimi scandali di Firenze (che ha portato alle dimissioni del ministro delle Infrastrutture Lupi) e di Ischia (che ha portato all'arresto del sindaco dell'isola) sono l'ennesima puntata di una serie di successo, che ha visto il picco dell'*audience* con gli scandali del Mose di Venezia, dell'Expo di Milano e di Mafia Capitale a Roma. La corruzione non è solo una grande piaga morale, civile e sociale, ma secondo una stima fatta a suo tempo dall'allora presidente della Corte dei Conti Luigi Giampaolino (anche se un fenomeno di questa portata non è facilmente quantificabile, stante l'affidabilità solo tendenziale degli indicatori utilizzabili nel segnalare la quota non giudiziariamente emersa), avrebbe generato un costo (e quindi un danno) in misura prossima a 60 miliardi di euro all'anno, quasi 4 punti di prodotto interno lordo, che costituiscono una sorta di tassa occulta pagata con i soldi prelevati dalle tasche degli italiani.

Nella società attuale c'è un assoluto *deficit* di principi e valori improntati all'etica e si registra una macroscopica carenza nei pubblici amministratori di un reale interesse al bene pubblico, frutto di una sostanziale inefficienza della

pubblica amministrazione che funge da moltiplicatore degli effetti negativi di certe pratiche illecite. Il fatto che la corruzione abbia assunto una *dimensione politica* - pur sapendo che non è soltanto la politica il luogo della corruzione - ha finito per trasformare il fenomeno corruttivo in un fatto istituzionale, in una sorta di modo di governare la cosa pubblica: il che fa apparire enorme la responsabilità di quei funzionari onesti che non la contrastano adeguatamente e si chiamano fuori in nome della loro personale integrità morale e del loro patriottismo di partito.

Le cronache confermano che la corruzione è ormai una struttura della società italiana, ed è penetrata ovunque, come rivela la presenza tra i corrotti di politici e amministratori, di imprenditori e primari medici, di poliziotti e vigili urbani.

Intendiamoci. La corruzione non è una questione genetica iscritta nel DNA degli italiani, come spesso malignamente si sente ripetere, ma di scarso rispetto della legalità e di mancanza assoluta di responsabilità. La corruzione – si sa - è un accordo fra due persone legate da un *pactum sceleris* e proprio per questo è difficile scoprirla. *Finché non emerge*, chi ha stretto quel patto può ricattare l'altro. Non sempre, peraltro, occorre il ricatto. A volte basta la semplice connivenza.

La peculiarità dell'Italia è che la piaga della corruzione assume aspetti e risvolti diversi da quelli di altri Paesi, perché da noi è radicata - non vorrei chiamarla una "cultura della corruzione" come la definisce Guido Rossi – ma una specie di "*normalità della corruzione*", una corruzione favorita da una società "complice", da una mentalità per così dire acquiescente verso questo tipo di illecito, sia esso di piccole o di grandi dimensioni, che cerca oltretutto la sua legittimazione nel principio assolutorio del "così fan tutti".

Questa sorta di complicità dipende da due motivi fondamentali. Il primo è che da noi la corruzione, quando non viene approvata, è comunque tollerata. Non sono pochi coloro che non la ritengono un male se si mostra utile a vincere rigidità burocratiche ed eccessi di regolamenti. Ma, anche chi non la ritiene un antidoto alle lungaggini della burocrazia, fa fatica a metabolizzare la pericolosità sociale del fenomeno e la sua reale dannosità. Il secondo motivo, di carattere più generale, investe un atteggiamento culturale che è proprio del nostro popolo e che non riguarda solo la corruzione, ma investe più in generale una sostanziale riluttanza a osservare le regole, da quelle più semplici e di minor impatto fino alla violazione delle regole più rilevanti. Da noi le regole sono una specie di variabile indipendente che quando infastidiscono si possono tranquillamente trasgredire.

Fin qui l'analisi, per così dire, sociologica.

Che cosa si può fare per uscire da questo acquario inquinato, dove – come bene è stato detto – spesso accanto al “pesce imprenditore” o al “pesce faccendiere” nuotano “il pesce politico” e il “pesce burocrate”? Quali sono le condizioni per prevenire la corruzione?

Sulla base della mia esperienza di magistrato (inquirente prima ancora che giudicante), la vera sfida è e resta un'efficace politica di *prevenzione*, i cui passaggi fondamentali sono essenzialmente due: la predisposizione e l'attuazione di *piani anticorruzione*, previa individuazione dei settori a rischio e dei meccanismi utili ad arginarli, e *la trasparenza delle procedure seguite*. Di qui il mio plauso alle iniziative assunte da “La Sapienza” col “Programma Triennale Trasparenza” e col “Piano Triennale Prevenzione Corruzione” che il Magnifico Rettore ha avuto l'amabilità di farmi pervenire.

In via generale e a livello politico, sul versante della *trasparenza*, si può auspicare una definizione più chiara dei confini e delle attribuzioni reciproche fra decisori politici e decisori burocratici, un regolamento di ruoli che consenta procedure di nomina coerenti col dettato dell'art. 97 della Costituzione, che si ispira al "buon andamento" e all'"imparzialità" dell'amministrazione. L'inchiesta della magistratura fiorentina ha evidenziato come un fattore distorsivo la lunga permanenza in carica degli stessi soggetti nella gestione dello stesso rilevante incarico burocratico: e cioè la mancata rotazione dei dirigenti e degli alti burocrati. Non prevedere una rotazione significa creare incrostazioni di potere, perché l'alto burocrate spesso ha le chiavi in mano e, occupando lo stesso posto per un periodo di tempo interminabile, finisce per possedere una conoscenza, quasi un *know how* nascosto, che tiene gelosamente proibito allo stesso politico di riferimento istituzionale. Il sistema della rotazione è sperimentato in tante amministrazioni pubbliche, dalle ambasciate alle prefetture e ai comandi dei carabinieri, perché si preferisce che queste figure non siano troppo legate ai contesti di appartenenza.

Sul versante della trasparenza viene inoltre naturale chiamare in causa la fitta e oscura boscaglia di leggi che infestano l'ordinamento, che sono numerose e ingarbugliate, spesso poco chiare se non addirittura incomprensibili, e non di rado contraddittorie fra loro. Basterebbe leggere Tacito ("*corruptissima republica, plurimae leges*") per capire che più sono le leggi, più la corruzione è facile. A sfarinare la certezza del diritto contribuisce anche la diffusa tendenza degli interpreti, giudici compresi, a concedersi sempre più ampi spazi di latitudine interpretativa. Per non parlare della interazione tra

le molteplici corti, nazionali e sovranazionali, che, se da un lato arricchisce la tutela dei diritti fondamentali, rischia per altro verso di rendere più caotici i circuiti normativi che gli operatori del diritto sono chiamati a gestire. Nel sottolineare questa crescente “creatività ermeneutica”, Giovanni Fiandaca ha scritto non a caso su “Il Mattino” di qualche giorno fa che il giudice, da “pianista-interprete”, che esegue trame normative intessute dai vari legislatori nazionali e sovranazionali si va sempre più trasformando in un “compositore” in proprio.

Bisogna dunque ridurre questa selva incontenibile di leggi, semplificare le norme esistenti, perché questa operazione può contribuire a disarmare il corrotto.

Consentitemi di raccordarmi – in chiusura – all'*incipit* del mio dire, allorché ho richiamato il pensiero di ben due Presidenti della Repubblica sul significato della democrazia nella lotta alla corruzione: la democrazia intesa come battaglia per la legalità, strumento di lotta contro la corruzione.

Purtroppo – lasciatemelo dire - noi non siamo ancora arrivati a comprendere il senso vero della democrazia, che è una valutazione positiva dell'essere umano e delle sue capacità.

Da mesi le cronache ci offrono casi eclatanti di eclissi di valori che oscurano il nostro orizzonte sociale, di continue fughe dalla legalità, di drastiche cadute dell'etica pubblica, di degrado delle esasperate faziosità dei partiti. C'è un'emergenza “corruzione” che impone di colmare serie lacune normative, schivando il rischio di adottare provvedimenti destinati a essere sommersi da assurde clemenze, da riti alternativi, e da leggi più o meno edulcorate che ne corrodono l'incisività. Sottovalutare

l'effetto distorsivo e i costi della corruzione, che sono una delle ragioni della stagnazione economica del nostro Paese, significa non rendersi conto che essere percepiti come un paese corrotto e inaffidabile dalla quasi totalità dei nostri partner europei favorisce quella che gli economisti chiamano "selezione avversa". Le imprese abituate a regole chiare e burocrazie trasparenti si guardano bene dall'investire in Italia, si spingerà da noi soltanto chi è disposto a tutto, a spendere in bianco e in nero e a sedurre parlamentari e assessori.

Ora c'è un patrimonio di cui nessun Paese al mondo può permettersi di rinunciare; ed è quello della dignità delle sue istituzioni, della loro necessaria autorevolezza e rettitudine morale, e della loro assoluta affidabilità. Dignità, autorevolezza, rettitudine morale, affidabilità sono parole-chiave in una democrazia rappresentativa. Nel nostro Paese domina da sempre un'idea relativa della legalità, che si preferisce guardare da una certa distanza di sicurezza. Nel ventennio che ci siamo lasciati alle spalle è prevalsa una legislazione *ad personam* che ha fatalmente portato con sé messaggi e interventi normativi sostanzialmente illegali: come la depenalizzazione del falso in bilancio, che, con la creazione dei fondi neri, rappresenta l'anticamera delle pratiche corruttive. Il buco maggiore si è avuto sul fronte della prescrizione, che ha favorito una degenerazione che ha superato ogni fisiologico livello di guardia, incoraggiando sul piano giudiziario atteggiamenti e condotte dilatorie per evitare il giudicato nel merito, e facendo naufragare non poche volte anni di indagini certose e costose. Né l'indignazione collettiva può essere placata con l'inasprimento delle pene dei reati corruttivi, che può essere un segnale ma è il modo meno convincente per risolvere una malattia endemica, perché le pene troppo severe fanno

la fine delle “grida” di manzoniana memoria: non vengono applicate.

Serve una riscossa civile che spinga i cittadini a reagire, perché senza un solido argine etico la comunità civile rischia di lasciarsi infiltrare dal malaffare e dalla corruzione. Serve, insomma – l’espressione è grossa, ma non so trovarne un’altra che renda meglio l’idea – una sorta di rivoluzione morale, o, se si preferisce, l’affermazione di un’etica fondata sul principio di legalità, anziché sull’idea che l’illegalità di molti basti a giustificare la propria. Legalità vuol dire ispirarsi a un modello di comportamento indipendente da ogni connotazione particolaristica o partigiana. O secondare – se si preferisce - l’imperativo dei tempi: che è quello di recuperare, in un Paese appesantito dall’inefficienza in tanti settori, i germogli nascosti di una possibile rinascita.

Alla Triennale di Milano si è svolto il 24 aprile scorso una giornata di riflessione sul “fare cultura” per contrastare l’illegalità e creare un’etica pubblica. A promuovere il convegno è stata l’associazione Miworld che ha commissionato alla Makno una ricerca, intesa a riflettere non solo sui rapporti tra società ed economia, ma a proporre soluzioni e azioni concrete per *“comprendere e verificare le dinamiche che intervengono tra investimenti in cultura e qualità etica di una governance”*.

Una delle fotografie della ricerca svolta dalla Marko parte dal risultato raggiunto incasellando gli Stati e incrociando in ognuno di essi corruzione e partecipazione culturale. L’Italia – insieme alla Grecia, alla Romania e alla Bulgaria – è nel quadrante “peggiore”, quello che raggruppa elevata corruzione e scarsa propensione a valorizzare il proprio patrimonio di cultura. Le conseguenze più

immediate di questa constatazione sono il crescente indebolimento del senso di appartenenza alla comunità (a cui si è richiamato anche il presidente Mattarella nel suo discorso di insediamento) e il “disinnamoramento” per la cosa pubblica, il suo uso disinvolto a favore del vantaggio personale, immemori dell’insegnamento di don Sturzo: “servire e non servirsi”. I costi non sono soltanto economici (ostacoli alla libera concorrenza o alla scelta di operatori sulla base del merito, sperpero di denaro pubblico), ma anche sociali (aumento delle diseguaglianze, sfiducia nelle istituzioni) e di “reputazione” (l’immagine dell’Italia a livello internazionale, la disincentivazione degli investimenti).

Io non so se la cultura sia la leva o l’antidoto alla corruzione per risollevarsi dalla crisi che stiamo vivendo. Credo però fortemente nella centralità del cambiamento culturale come snodo chiave per promuovere la legalità e la trasparenza: di qui il ruolo fondamentale della scuola e dell’Università per i giovani.

L’auspicio è che l’incontro di questa mattina possa contribuire a individuare una sinergia nuova fra “prevenzione, repressione e cultura” che costituisca il *leit-motiv* di un nuovo modo di concepire la società e le sue articolazioni. *Riusciranno i nostri eroi...* come diceva Alberto Sordi in un noto film con Claudia Cardinale.

Dobbiamo augurarcelo per il bene dell’Italia.