

La Trasparenza nella P.A. alla Luce del D.Lgs 33/2013 e del D.Lgs 39/2013

**Platone: Dialogo del Critone: “Oh Socrate, non è poi nemmeno una gran somma quella che certe persone pretendono per salvarti, per tirarti fuori di qui. E poi, non vedi come sono a buon mercato questi vigliacchi? Gente che si vende per poco”.**

Per lungo tempo ogni progetto legato alla riorganizzazione o ad una più complessa riforma della Pubblica Amministrazione si è fondato su tre “E”, che hanno costituito una sorta di stabile ossessione: Efficienza, Efficacia ed Economicità. Termini enunciati in tutti i modi da quei veri spartiacque che sono stati la L. 241 del 90 e il Dl.vo29/93 in maniera ripetitiva ed, a volte, anche acritica. Dobbiamo, però, riconoscere che questi indicatori del rinnovamento della Pubblica Amministrazione fortemente voluti dal legislatore non hanno prodotto il risultato sperato. La ragione di tale delusione è che due altre “E”, pregiudiziali ad ogni sforzo riformista sono state dimenticate: Educazione ed Etica. Ogni organizzazione è composta innanzitutto da uomini, risorse preziose proprio perché differenti una dall'altra, perché ricche anche di una forte componente motivazionale. Per questo, l'Educazione - che per buona parte si

traduce in Formazione - non va mai abbandonata e va intesa, anzi, in senso più ampio che non come semplice preparazione allo svolgimento di alcune mansioni. Va intesa piuttosto come accrescimento di civiltà, di modi e costumi, quella che in linea generale era insegnata ai nostri genitori come “buona educazione” e che conduce al saper distinguere ciò che è corretto da ciò che non lo è.

Si tratta di recuperare il senso profondo della cultura che, agendo sullo spirito umano, innesta nella persona i valori naturali che, quale civiltà normativa, Habermas definisce “regole o forme di vita, in riferimento a ideali o a valori e comportamenti”.

Ciò vale trasversalmente, sia per l’ambito pubblico sia per quello privato, perché quando si fa proprio un valore questo resta valido tale e quale in ogni espressione umana, così favorendo anche il dialogo, il confronto e lo scambio proficuo fra il cittadino ed il dipendente pubblico e, in specie, la collaborazione fra impresa e sistema pubblico, vitale per la realizzazione di un’economia positiva e trasparente. Esigenza vitale per il nostro Paese che ci auguriamo, possa a breve intraprendere la via della ripresa economica certa e duratura.

Cosa vuol dire però “corretto” per un dipendente pubblico? Per un funzionario la correttezza non è limitata al semplice rispetto delle norme, ma risponde ad una esigenza di natura morale ed all’orgoglio di sentirsi “servitori dello Stato”. Non a caso la Costituzione riserva espressamente alla Pubblica Amministrazione semplicemente i principi di “buon andamento” e “imparzialità” che non possono prescindere da un comportamento chiaramente etico.

L'etica è l'unico valore che può far sentire un dipendente pubblico davvero degno di ricevere una retribuzione pagata dall'erario e renderlo partecipe dell'interesse generale, al servizio della collettività sia nel suo insieme sia nelle tante singolarità che la compongono. Illuminanti risultano, a questo proposito, le parole del Cardinal Martini che definisce *immorale non dedicare all'ufficio, al quale si è richiesto di essere preposti, tutte le energie ed il tempo che sono necessari alla sua conduzione*. L'etica è un valore persino precedente all'onestà ed alla rettitudine, quindi può da solo eliminare in radice la corruzione, cancro che uccide la fiducia di cittadini e imprese e soffoca ogni speranza per l'economia. Un sistema corrotto è fallato al suo interno, quindi non ha alcuna speranza di poter funzionare. Un sistema etico "anticipa" la corruzione con il rigore di "servire" la collettività e quindi essere tenuti a perseguire risultati non solo caratterizzati da imparzialità e trasparenza, ma anche concreti e verificabili; risultati utili a qualcuno in carne ed ossa, non solo all'incorporeo Legislatore.

Non inventiamo nulla. Di corruzione si parlava già nella antica Atene, dove era denunciata con vigore nelle commedie di Aristofane. Nella Roma repubblicana, Catone il Censore - che pure deve la sua fama alla difesa del rigore dei costumi - candidamente affermava che ogni volta che si era imbattuto nella corruzione lo aveva fatto per gli interessi superiori della Repubblica. Le parole di Cicerone rivolte a Verre risuonano come un monito sempre attuale e, purtroppo, mai mitigato: "Così muore uno Stato: sottrarre ad altri per sé e per la propria fazione, per la salute dello Stato è peggio della

guerra e della carestia”. Già nel secondo secolo prima di Cristo la Lex Acilia (111 a.C.) disciplinava il Crimen repetundarum punendo i magistrati che, con qualsiasi mezzo, conseguissero illeciti profitti patrimoniali a danno di popolazioni alleate o sottoposte al dominio romano. L’origine dei processi risale al 171 a.C. quando legati dei popoli spagnoli invocarono la protezione del Senato contro le spoliazioni di cui erano vittima ad opera di magistrati romani.

Anche nella Roma repubblicana l’esigenza di trasparenza ribadita dalla nostra recente legislazione era ben nota. Il tribuno della plebe Marco Livio Druso affermava che era disposto a pagare il doppio quegli operai che gli avessero costruito una casa dalle mura trasparenti, in modo che i suoi concittadini avrebbero potuto vedere come egli viveva; una vera e propria “*total disclosure*” ante litteram. Saltiamo un po’ di secoli ed arriviamo nell’Inghilterra ove la partecipazione democratica si andava sviluppando, siamo alla fine del Settecento. Nel 1780, Edmund Burke - filosofo politico irlandese che sostenne gli “*americani*” nelle pretese di indipendenza - guardando ai partiti che si contrapponevano nel suo parlamento, i Whigs e i Tories, denunciava la preoccupazione per il rapido diffondersi della corruzione politica. Si ripeteva il malcostume, proprio dei sistemi feudali, di distribuire favori regi, si permetteva persino l’acquisto di seggi in Parlamento. Tale fenomeno esplodeva dal contrasto fra i nuovi ricchi, i “*nababbi*” che tornavano in Inghilterra dopo aver accumulato ingenti patrimoni nelle colonie, innanzitutto in India, e le vecchie classi proprietarie terriere che si vedevano penalizzate dalla nuova classe economica che non si faceva scrupolo di comprare e corrompere. Per porre un freno a

questi fenomeni, fu proprio Burke a promuovere il Reform Act del 1792, con cui si privavano del diritto di voto determinate categorie di funzionari governativi corrotti che avevano artefatto i risultati elettorali. Sempre in Inghilterra, decenni dopo, nel 1938, la penna sferzante di Winston Churchill denunciava un'abitudine a vivere *“in una barbarie tanto più cupa in quanto tollerata da un'atonìa morale coperta da una parvenza di progresso scientifico”*. Ancora oggi, anche da noi, quest'atonìa morale pesa con il suo silenzio sulle nostre coscienze di italiani, che nel dopoguerra vedevano prosperare i partiti che Don Sturzo rappresentava in Parlamento come *“polipi che avviluppavano la società”*. Nel 1988 Robert Klitgaard, Professore di Economia in alcune delle maggiori università Americane, ha definito con un'equazione la corruzione come la somma di monopolio e discrezionalità a cui è sottratta l'accountability. E nel 1992, con Tangentopoli, esplodeva il corto circuito di un sistema corrotto ad ogni livello. Nella stagione di Tangentopoli, insieme a varie storture nei rapporti fra politica e giustizia, fra azione penale e diritti della persona, nacque anche un nuovo positivo fenomeno: la denuncia pubblica, in cui ritroviamo un alto senso di percezione del fenomeno corruttivo del nostro Paese. Problemi avvertiti in tutto il mondo contemporaneo: il capo della più grande potenza emergente, il Presidente della Cina, Xi Jinping, ha promesso nel suo primo discorso al Congresso del Popolo di lottare contro la corruzione ripudiando risolutamente formalismi burocratici e stravaganze politiche.

Nulla di nuovo, ma oggi viviamo una fase storica in cui una reazione civile alla corruzione non è più eludibile. La lunga crisi economica che sta interessando il continente ci presenta un mondo nuovo, dove quelle che una volta erano le economie avanzate dell'Occidente sono in affanno e vanno all'inseguimento delle economie dei paesi emergenti, i cosiddetti BRICS. In questo scenario, il problema della corruzione diviene anche elemento di valutazione competitiva in un mercato in cui il nostro Paese - Rapporto Ocse sull'economia italiana - "è il Paese Ocse che registra il più alto livello di percezione della corruzione: aziende e cittadini ne vedono un fattore aggravante che contribuisce alla crescita del debito". Per comprendere come il nostro Paese sia giudicato agli occhi degli organismi internazionali, è sufficiente riflettere sul fatto che un intero paragrafo del Rapporto è dedicato al tema della corruzione, ritenuta alla base della mancata crescita. Nel contempo, pur riconoscendo che sono stati fatti passi in avanti sulla via della trasparenza, si incoraggiano ulteriori riforme, affermando che in Italia la lotta a favore dell'integrità è appena iniziata. E' un convincimento che si ripete da tempo. Lo stesso Piercarlo Padoan, capo economista OCSE, ora Ministro dell'Economia, nel 2012 aveva denunciato che la corruzione nel nostro Paese produce un costo esageratamente alto in termini di competitività. A conferma di ciò il Ministro D'Alia ha rilevato che la corruzione prospera nell'opacità, mortifica gli sforzi dei cittadini onesti e frena lo sviluppo del Paese: è una delle tasse più ignobili che oggi paga la società italiana. Trasparenza, regole e comportamenti virtuosi sono alla base di un'efficace prevenzione della corruzione per una Pubblica

Amministrazione sempre più efficiente, competitiva e vicina ai cittadini.

Questa accresciuta coscienza di un fenomeno così grave, presenta anche degli aspetti positivi poiché ci costringe a riflettere, ad aprire gli occhi, a “metterci dall'altra parte”, cogliendo, ad esempio, quali difficoltà incontrino le nostre maggiori aziende quando operano in realtà particolarmente complesse come, ad esempio, quelle africane. La corruzione è un morbo presente in tutto il mondo, ma il fatto che nel nostro Paese la sua percezione sia così marcata mentre da una parte valorizza il ruolo di sentinelle dei nostri cittadini, dall'altra è da solo un fattore di blocco e un freno ad ogni iniziativa di sviluppo specialmente con capitale straniero.

Per troppo tempo non si è avuto il coraggio di rivendicare comportamenti etici; per troppo tempo non si è data alcuna rilevanza al valore morale del lavoro pubblico. Si deve quindi ripartire dalla centralità dell'uomo, per fargli riscoprire valori immanenti. Una indiscutibile autorità morale ed etica come quella di Papa Francesco, in uno scritto del 1991 ripreso per la sua attualità nel 2005, rivolgendosi alla comunità argentina lanciava un monito: "Peccatore si, corrotto no". Nella sua banalità, la corruzione rischia di appiccicarsi agli uomini confondendosi fra le abitudini; per questo il Papa sostiene che questo diffuso comportamento deve essere guarito rimuovendo le ipocrisie di coloro che autogiustificano i loro comportamenti riprovevoli, nascondendo nella litania del "così fan tutti" un cuore corrotto da illeciti benefici.

Tuttavia qualcosa si muove. Come ha riconosciuto anche l'Ocse, in questi ultimi tempi il nostro Governo non è rimasto insensibile alla denuncia pubblica. E' stata così approvata la legge 190/2012, che ora rappresenta il primo gradino da cui partire per modificare una situazione talmente degenerata al punto che il Presidente della Corte dei Conti, nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2013, ha parlato di "corruzione come un fenomeno burocratico, pulviscolare, politico, amministrativo e sistemico".

Siamo convinti che per rimuovere un tale stato di fatto la legge 190/2012 che affronta con vigore la corruzione burocratica, sia un pezzo necessario ma non sufficiente. E' necessaria una rivoluzione culturale. E' necessario aggredire le capacità camaleontiche di un tale fenomeno criminale, costante nei fatti ma sempre mutevole nella forma, vincendo ogni tensione ostile al cambiamento e esorcizzando la sfiducia che ha depresso la società e l'economia. Dobbiamo sconfiggere le forze che nascostamente confidano nella connivenza di chi, nel proprio profondo, ritiene i comportamenti dei corrotti "accettabili". Gli strumenti in favore di questa battaglia sono, come dicevamo, da una parte la formazione e dall'altra le premialità, le sollecitazioni sociali e la capacità di spezzare le condizioni di staticità e di routine. In un'immagine rubata alla letteratura affermiamo che bisogna "vincere il gattopardismo", che vuole che tutto muti affinché nulla cambi.

Dobbiamo costruire la nuova coscienza, agire nel profondo del cuore degli uomini, perché, come scrive Papa Francesco, "la



corruzione puzza, è come l'aria viziata o l'alito cattivo, chi ce l'ha non lo sente, sono gli altri che se ne accorgono e devono farlo notare per vincere l'impermeabilità di tanti comportamenti". Avremo vinto quando avremo svegliato ogni coscienza, ma per far questo bisogna "giocare di sponda", coinvolgendo tutti gli attori di questo fenomeno. L'invito finale è di riporre la speranza nelle nuove generazioni, perché la speranza non tradisce mai e agisce sulla coscienza, un "muscolo" che, diceva il Cardinal Martini, va allenato con disciplina come fosse di un atleta.