

# La Administración pública italiana después de *tangentopoli*: lucha contra la corrupción y buena administración

*SUMARIO:* 1. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN ITALIANA. 2. LAS PRINCIPALES PATOLOGÍAS. 3. LOS REMEDIOS NECESARIOS: LA POLÍTICA Y EL MERCADO. 4. SIGUE: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 4.1. El personal. 4.2. Los procedimientos. 4.3. Los contratos. 4.4. Los controles. 5. CONCLUSIONES.

## 1. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN ITALIANA

La *tangentopoli* italiana, desvelada al inicio de los años noventa, ha mostrado la existencia de patologías bastante extensas y graves del sistema político, administrativo y económico. Los comportamientos penalmente ilícitos imputados a políticos, tecnócratas, empresarios públicos y privados, burócratas (que abarcan la prevaricación, la malversación de caudales públicos, el abuso del cargo, la financiación ilícita de los partidos políticos, la falsedad contable o el tráfico de influencias, entre otras figuras penales) constituyen un indicador de la existencia de tales patologías, más que su causa.

En otros términos, la corrupción *subjetiva*, que se concreta en los ilícitos cometidos por los individuos, los más evidentes para la opinión pública, representa tan sólo una parte de un fenómeno de mayor alcance, cuya dimensión más consistente está constituida por la degeneración de aspectos importantes del tejido político, económico e institucional, que podría definirse como corrupción *objetiva*.

Esto implica que afrontar los problemas penales, desde la pronta celebración de los procesos en curso hasta la posible revisión de las normas del Código Penal sobre delitos contra la Administración pública, es tan importante como insuficiente para remediar el entero proceso patológico. Al mismo tiempo, frente a disfunciones tan profundas y amplias, parece ilusorio cualquier tratamiento de la cuestión que pretenda obtener resultados inmediatos o que confie en leyes generales anticorrupción la resolución de la mayor parte de los problemas.

Es necesario, en cambio, individualizar las principales formas de patología *objetiva*, indagar sus causas e indicar los diferentes remedios adecuados para prevenir y superar, en los diversos sectores, los actuales fenómenos de corrupción. En este trabajo se dará cuenta, sobre todo, de lo que se está haciendo y de lo que se debería hacer en materia de Administración pública, con alguna inevitable alusión a las intervenciones que se consideran oportunas también en el tejido político y en el empresarial, que están en mutua y sistemática relación con los aparatos administrativos <sup>1</sup>.

## 2. LAS PRINCIPALES PATOLOGÍAS

En la base de los fenómenos de corrupción política y administrativa, no sólo la italiana, está siempre la prevalencia de instancias o intereses particulares, de individuos o de organizaciones, sobre el interés público o general, o la *confusión* de los

<sup>1</sup> Los escritos de juristas, sociólogos y politólogos sobre la corrupción italiana se han multiplicado en estos últimos años; pueden verse, entre otros, F. CAZZOLA, *L'Italia del pizzo*, Torino, Einaudi, 1992; del mismo autor, antes de *tangentopoli*, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna, Il Mulino, 1988; D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992; D. DELLA PORTA y A. VANUCCI (eds.): *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori*, Bologna, Il Mulino, 1994; G. SAPELLI, *Cleptocrazia. Il «meccanismo unico» della corruzione tra economia e politica*, Milano, Feltrinelli, 1994; M. D'ALBERTI y R. FINOCCHI (eds.): *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1994, que se abre con la distinción entre corrupción *subjetiva* y *objetiva*; M. MAGATTI, *Corruzione politica e società italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996; A. GALANTE GARRONE, *L'Italia corrotta: 1895-1996. Cento anni di malcostume politico*, Roma, Editori Riuniti, 1996; G. FERRERO, *Como uscire da Tangentopoli. Il fallimento delle istituzioni e il ritorno alla legalità*, Roma, Editori Riuniti, 1996.

intereses que deben ser tenidos en cuenta por el Gobierno y las Administraciones públicas en el ejercicio de su actividad<sup>2</sup>.

El pluralismo ideológico, desarrollado en su versión moderna sobre todo en los Estados Unidos a lo largo de nuestro siglo, desde la obra de BENTLEY<sup>3</sup> en adelante, ha considerado que el interés público no es sino la virtuosa composición por equilibrio espontáneo de las diversas instancias presentes en el momento de adoptar una decisión por un poder público, por una Administración pública.

En realidad, el pluralismo realmente existente, esto es, la actividad concreta de la pluralidad de grupos de intereses, ha llevado a conclusiones que desmienten completamente la idea del equilibrio teorizado por el pluralismo ideológico. El resultado de la competencia plural conduce la mayoría de las ocasiones a un desequilibrio, una ventaja para las *facciones* más fuertes, un predominio de sus intereses particulares respecto a la adecuada síntesis de todas las instancias en juego. Son rasgos característicos y usuales de este desequilibrio los *inside contacts* privilegiados que se forman entre decisores públicos y algunos grupos empresariales o políticos, el *bias* a favor de algunos grupos respecto a todos los demás, los acuerdos informales o formalizados entre la autoridad administrativa que decide y sus interlocutores mejor organizados. Se trata de hechos que pueden fácilmente presentar riesgos de corrupción.

Las degeneraciones del pluralismo son propias de todos los ordenamientos. En Italia y en algunos otros países tales degeneraciones se refuerzan por la presencia de factores peculiares.

Antes que nada, los numerosos partidos políticos italianos han puesto en práctica en los últimos años una verdadera invasión de la Administración pública y del terreno institucional, desplegando su influencia sobre todo tipo de decisiones, desde las que se refieren a los asuntos gubernamentales de más elevado nivel hasta las concernientes a hechos locales de nivel secundario. Un poder mayor respecto al de los partidos han ejercitado en ocasiones facciones o grupos de interés de difícil identificación, que operan a menudo a caballo de varias formaciones partidistas. Todo ello ha potenciado el pluralismo de los grupos políticos y la fragmentación del proceso de adopción de decisiones públicas<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> En este sentido, A. SABÁN GODOY, *El marco jurídico de la corrupción*, Madrid, Civitas, 1991.

<sup>3</sup> Nos referimos a A. F. BENTLEY, *The Process of Government*, Cambridge, 1908.

<sup>4</sup> El problema de las facciones lo ha afrontado G. SAPPILLI, *Cleptocraxia*, cit., págs. 15 y ss.

Además, Italia, junto a otros países de la Europa mediterránea, ha conocido un desarrollo tardío del mercado. Nuestra Constitución republicana de 1948, en las partes dedicadas a las relaciones económicas, se basa toda ella en los equilibrios entre Estado y empresa, ignorando el mercado y la competencia. Esto fue consecuencia del predominio que tuvieron en la formulación de estas normas los componentes políticos socialistas, comunistas y católicos respecto al área liberal, predominio que ha dejado su sello más allá de la Constitución<sup>5</sup>. Como consecuencia, el tejido económico es hostil al riesgo de empresa y a la competencia, se han consolidado grupos empresariales familiares, prevalecen relaciones clientelares sobre el juego abierto del mercado. Todos estos elementos pueden fácilmente abocar a episodios de corrupción.

Todavía más: Italia ha tenido durante muchos decenios un primado difícilmente igualable en lo que se refiere a la extensión de la intervención directa de los poderes públicos en la economía. Desde el inicio del siglo xx se han desarrollado administraciones autónomas para la prestación de servicios de importancia primaria, como el ferrocarril o el correo; después aparecieron entes públicos económicos, que han asumido actividades empresariales en sectores determinantes, como los seguros o el crédito; desde los años treinta se han multiplicado, en torno al *Istituto per la ricostruzione industriale* (IRI), las sociedades anónimas con participación pública, que desde los cincuenta formaron un conjunto institucional compacto con atribuciones en casi todos los sectores económicos; el sistema de las participaciones estatales, puesto bajo la dirección del homónimo ministerio, sobrevivió hasta principios de los años noventa<sup>6</sup>.

En todos estos casos el poder público se convirtió directamente en empresario, como gestor de servicios públicos o de actividades industriales y comerciales. La intención originaria era la de colmar lagunas dejadas por la iniciativa de los privados o evitar situaciones de monopolio privado; el resultado efectivo ha sido, en muchas ocasiones, la formación de grupos empresariales públicos dotados de una posición privilegiada en comparación con el Gobierno, muy influidos por la presión de partidos, sindicatos y facciones políticas, dotados de posiciones dominantes en sus respectivos mercados. Todo ello ha llevado consigo disfunciones y patologías graves: no es casualidad que algunos

<sup>5</sup> V. al respecto G. AMATO, «Il mercato nella Costituzione», en *Quaderni Costituzionali*, 1992, págs. 7 y ss.

<sup>6</sup> Sobre los hechos aquí mencionados, S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari, Laterza, págs. 7 y ss.

de los fenómenos más intensos de corrupción hayan emergido justo en el sector de las participaciones estatales y de las empresas públicas, incluso en aquella que algunos han definido como *tangentopoli 2*, desvelada en el otoño de 1996.

El empresariado privado italiano, por otra parte, no ha mostrado gran inclinación por la práctica del modelo liberal. Ha tolerado bien la injerencia de los poderes públicos, es más, alguna que otra vez la ha sostenido abiertamente, a condición de que comportase menos controles que ayudas. Los privilegios de las empresas y las tendencias proteccionistas de los empresarios privados han supuesto obstáculos importantes para el correcto funcionamiento de los mercados, al tiempo que favorecían el reforzamiento de las actitudes clientelares.

En un contexto como el descrito, ¿qué papel ha asumido la Administración pública? Los aparatos administrativos italianos se fundan hasta el presente sobre la prevalencia de un modelo ministerial que no ha sabido todavía emanciparse de un excesivo burocratismo. Son aparatos con una centralización acentuada. Están llamados a aplicar normas contenidas en un número de leyes que se encuentra entre los más altos de los sistemas jurídicos avanzados. Tramitan procedimientos largos y complicados. Operan con un personal de carrera que, incluso en los niveles de dirección más elevados, no ha desempeñado nunca un papel decisivo importante.

Los funcionarios públicos han estado durante mucho tiempo dominados por los políticos, no sólo en las administraciones regionales y locales, sino también en las grandes administraciones centrales. El papel decisivo, del todo secundario, desarrollado por el personal administrativo y su depreciación profesional han provocado efectos negativos: los funcionarios no han tenido la fuerza y la preparación necesarias para garantizar la existencia de un filtro de racionalidad técnica en las relaciones entre políticos y empresarios, y a menudo no han permanecido ajenos a hechos de corrupción.

### 3. LOS REMEDIOS NECESARIOS: LA POLÍTICA Y EL MERCADO

Las patologías *objetivas* han tenido pues una extensión muy amplia, afectando al mismo orden de los grupos políticos, al tejido empresarial público y privado y a las instituciones administrativas.

Frente a todo ello es necesario identificar una amplia serie de remedios idóneos para incidir en la raíz de las patologías *objetivas* que emergen en múltiples sectores y que, ciertamente, no afectan exclusivamente a la Administración pública. Un extenso repertorio de remedios, a breve, medio y largo plazo, se ha recogido en el *Informe presentado por el Comité de estudio sobre la prevención de la corrupción* (23 de octubre de 1996), designado por el Presidente de la Cámara de Diputados<sup>7</sup>. Y han sido ya elaborados numerosos proyectos de ley que prevén medidas para la prevención y la represión de los fenómenos de corrupción<sup>8</sup>.

Aquí se analizarán tan sólo algunas medidas de alcance general, poniendo de manifiesto lo que ya se ha puesto en práctica, aunque no siempre en respuesta directa a *tangentopoli* sino en actuaciones de intenciones reformadoras más amplias, y subrayando lo que debería hacerse. Antes de afrontar la cuestión de los remedios a los problemas administrativos, sobre los cuales se centrará mayormente la atención, es necesario dedicar algún párrafo a las posibles medidas de intervención concernientes a los problemas de la política y de los mercados.

Una contención progresiva del hiperpluralismo partidista es indispensable. Los partidos italianos son demasiados para que el sistema político pueda funcionar. Massimo Severo Giannini ha sostenido que un sistema político moderno, con una forma de gobierno parlamentaria o presidencial, sólo puede ser eficaz si cuenta con un máximo de tres partidos políticos. La reforma italiana del sistema electoral (Ley de 4 de agosto de 1993, n. 277, y Decreto legislativo de 20 de diciembre de 1993, n. 534, para la Cámara de Diputados; Decreto legislativo de 20 de diciembre de 1993, n. 533, para el Senado), que ha introducido el sistema mayoritario reservando una cuota proporcional, no ha tenido esos efectos de reducción de las formaciones partidistas. La adopción plena del sistema mayoritario podría quizá conducir a resultados más consistentes en términos de reducción del número de

<sup>7</sup> El texto del *Informe* puede encontrarse en CAMERA DEI DIPUTATI, Servizio Studi, *Documenti in materia di corruzione*, Documentazione e ricerche, n. 42, XIII Legislatura, novembre 1996.

<sup>8</sup> Se trata esencialmente de iniciativas legislativas presentadas en la actual legislatura, que atienden a los perfiles penales y los aspectos con ellos relacionados (Atti Camera nn. 623, 725, 781, 785, 1212, 2582, 2602, 2606, 2607, 2608), a las declaraciones patrimoniales de miembros del Gobierno, parlamentarios y administradores públicos (Atto Camera n. 244), a la transparencia de los contratos públicos (Atto Camera n. 2576), a la creación de una autoridad o un servicio de inspección para la tutela de la legalidad en la Administración pública (Atti Camera nn. 403, 1417, 2327, 2586) y a la introducción conjunta de una serie de medidas que inciden sobre materias antes mencionadas y también sobre la distinción entre política y administración y sobre la responsabilidad disciplinaria de los agentes públicos (Atto Camera n. 2610). El Pleno de la Cámara de Diputados ha deliberado, en septiembre de 1996, sobre la creación de una Comisión especial para el examen de los proyectos de ley en materia de corrupción.

partidos y de auténtica existencia de una alternativa clara al Gobierno, que es condición necesaria para eliminar confusiones en el papel de las instituciones y de las personas que las dirigen. También la financiación de los partidos y de la actividad política se va a someter a una nueva disciplina gracias a una ley todavía no publicada en el momento de escribir estas líneas, sobre cuyo contenido los primeros juicios emitidos no dejan de expresar una cierta perplejidad.

Por lo que concierne a aspectos conexos con las actividades económicas y empresariales, la introducción de nuevas reglas sobre la apertura de los mercados, impuesta también por la integración europea y el Derecho comunitario, ha encontrado un momento relevante en la aprobación de la Ley 287 de 1990, que regula los ilícitos anticompetencia e instituye la *Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Se trata de una autoridad independiente del Gobierno, que actúa con poderes cuasi-jurisdiccionales para verificar y sancionar los casos de pactos restrictivos, concentraciones y abusos de posición dominante.

Las autoridades independientes son consideradas como un tipo estructural de Administración pública, hasta el punto de que a menudo son denominadas autoridades administrativas independientes; en realidad, por su relieve y funciones, trascienden la dimensión de la Administración. Es un modelo todavía joven en nuestro país: la primera en ser instituida fue la *Commissione nazionale per le società e la borsa* (CONSOB), encargada de la vigilancia de los mercados de valores mobiliarios (Ley de 7 de junio de 1974, n. 216); fue seguida después por el *Garante per la radiodiffusione e l'editoria* (Ley de 6 de agosto de 1990, n. 223) y la mencionada Autoridad de la competencia<sup>9</sup>.

Su posición de independencia y la alta *expertise* técnica constituyen garantías sólidas para que tales autoridades puedan contrarrestar el poder de los grupos de interés políticos y empresariales, las actitudes clientelares, el nepotismo, fenómenos extendidos en todos los sectores cubiertos por la acción de estas autoridades, y particularmente fuertes en los mercados de los medios de comunicación de masas y de los instrumentos financieros. No faltan sin embargo disfunciones y quiebras en las actividades de las administraciones independientes, incluso en ordenamientos que las han experimentado antes que el nuestro, pero el modelo institucional está entre aquellos que pueden

<sup>9</sup> Sobre las autoridades independientes, puede verse, recientemente, M. D'ALBERTI, «Autorità indipendenti», en *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1995, y S. CASSESE y C. FRANCHINI (eds.): *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996.

considerarse respuestas eficaces en términos de contención de la corrupción, sobre todo allí donde las patologías están relacionadas con la acción de *facciones* políticas y económico-financieras.

También hay que señalar que se ha redimensionado la intervención de los poderes públicos en la economía. La tendencia común en varios países europeos consiste en reducir las dimensiones del Estado empresario y confiar a los poderes públicos funciones de regulación y de control sobre las actividades empresariales y sobre el funcionamiento de los mercados. El proceso de privatización de las empresas públicas es un claro ejemplo de reducción del Estado empresario.

En Italia este proceso presenta dos rasgos esenciales. Por un lado, la privatización afecta a la estructura formal de la empresa pública, al comportar la transformación en sociedades anónimas de los entes públicos económicos; por otro, y éste presupone el anterior, la privatización incide sobre la titularidad del capital de las sociedades, que puede pasar de manos públicas (el Ministerio del Tesoro es el accionista público) a manos privadas<sup>10</sup>.

La transformación en sociedades anónimas, prevista con carácter general en la Ley de 8 de agosto de 1992, n. 359, ha afectado a grandes entes, como el IRI, el *Ente nazionale idrocarburi* (ENI), el *Istituto nazionale assicurazione* (INA) o el *Ente nazionale energia elettrica* (ENEL), y, por haber conferido poderes decisoriales a los nuevos órganos societarios, ha contribuido también a establecer equilibrios diferentes respecto a la preexistente situación de fuerte dependencia de las estrategias empresariales de las decisiones de los partidos políticos.

El traspaso de las acciones, regulado por diversos decretos-leyes y finalmente por la Ley de 30 de julio de 1994, n. 474, se mantiene en cambio en un nivel absolutamente insatisfactorio. Se han efectuado pocas operaciones de traspaso; cuando se ha procedido a la venta de acciones, su titularidad ha pasado del Tesoro a grandes grupos industriales y financieros italianos con capital en parte público y en parte privado; la cesión de acción de las sociedades que operaban en los sectores de *public utilities* se condiciona a la creación de la correspondiente autoridad de regulación, de las cuales sólo existe la concerniente al sector eléctrico; siempre en este ámbito de las *public utilities*, se atribuyen al Tesoro potestades públicas especiales (entre otras, la aprobación de los movimientos de los paquetes de acciones), que van bastante más allá de los poderes conferidos en otros ordenamien-

<sup>10</sup> Un eficaz tratamiento de las privatizaciones en A. MACCHIATTI, *Privatizzazioni tra economia e politica*, Roma, Donzelli, 1996.

tos al accionista público por la *golden share*, y que constituyen un incómodo obstáculo para las inversiones privadas, especialmente extranjeras.

Todo ello significa que sólo en una pequeña medida se ha verificado el cambio de la «mano pública» a las privadas; que la anunciada apertura al accionariado difuso no ha obtenido una realización significativa; que, en sustancia, existe una clara barrera para la entrada del capital extranjero. Si las cosas permanecen como están, la privatización italiana se cerrará como una suerte de transformación formal de la empresa pública y el primado italiano en la extensión del Estado empresario sólo sufrirá ligeros rasguños.

Sería necesaria una modificación de las normas que hacen poco ágil la cesión y de las que siguen favoreciendo, respecto a la concurrencia extranjera, a los grupos económicos y financieros nacionales, poco habituados, como se ha dicho, al mercado abierto. Además, tendrían que ligarse muy estrechamente las normas sobre privatización a las medidas adoptadas para liberalizar algunos sectores clave, como la energía eléctrica y las telecomunicaciones. Sólo de esta manera la privatización podría alcanzar resultados sustanciales, reduciendo las disfunciones causadas por los privilegios de la «mano pública» y por las actitudes proteccionistas de los grupos nacionales, al tiempo que se atenuarían los fenómenos de corruptela alimentados por estas disfunciones.

Finalmente, si se observa en general la actividad de las empresas, incluso en los sectores totalmente privados, hay que considerar indispensable una revisión del Derecho societario que permita una mayor transparencia financiera y contable, una más fiable certificación de la contabilidad, una *corporate governance* fundada en un control más sólido de los accionistas minoritarios. Las reglas introducidas en esta materia por la Ley de privatización n. 474 de 1994 y la labor de la CONSOB no son todavía resolutivas. Un cierto relieve tienen también los llamados códigos éticos de las empresas, que cuentan ya con tradición en sociedades multinacionales, mientras que Confindustria se ha comprometido desde hace tiempo en su implantación.

#### 4. SIGUE: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los remedios que sería preciso adoptar en materia de Administraciones públicas afectan a numerosos aspectos, pero de

manera prioritaria se refieren al personal, a los procedimientos, a los contratos y a los controles.

#### 4.1. EL PERSONAL

En cuanto al personal, los problemas más delicados surgen en materia de dirección. Los directivos de las Administraciones han estado sujetos en el ordenamiento italiano a tres diferentes fórmulas normativas, que se han sucedido en el tiempo.

La primera fórmula, acuñada por la legislación *cavouriana*, atribuía todas las competencias principales al ministro, configurando a los altos directivos como simples asistentes suyos, titulares de cargos con relevancia meramente interna, sin relieve exterior (Ley de 23 de marzo de 1853, n. 1483, y Real Decreto de 23 de octubre de 1853, n. 1611).

En los años setenta de nuestro siglo se introdujo la segunda fórmula, que reconocía a los directivos su propia esfera de competencias, consistente en la facultad de adoptar una serie de disposiciones específicamente indicadas por la ley, dentro de ciertos límites de principio. En otros términos, los directivos devienen titulares de órganos con una legitimación limitada a adoptar actos de relevancia externa; el ministro conserva poderes decisivos, de dirección, de anulación por vicios de legitimidad de los actos de los directivos, de revocación o reforma por razones de fondo, de resolución de recursos jerárquicos y de avocación de las competencias directivas (Decreto legislativo de 30 de junio de 1972, n. 748).

La tercera fórmula aparece en los años noventa (Decreto legislativo de 3 de febrero de 1993, n. 29, modificado por los Decretos legislativos de 19 de julio de 1993, n. 247, de 10 de noviembre de 1993, n. 470, y de 23 de diciembre de 1993, n. 546). Con base en estas normas, les compete a los directivos la adopción de todos los actos administrativos de relevancia externa, dentro de los límites de los partidas presupuestarias asignadas a los respectivos servicios, y con la excepción de las disposiciones explícitamente atribuidas a la competencia de los ministros. Se reducen las potestades ministeriales, que se limitan al poder de dirección y a la avocación en casos excepcionales. De este modo, la gestión administrativa se pone en gran medida en manos de los directivos.

Indudablemente, la mayor autonomía decisoria de los directivos en la gestión administrativa constituye un factor de gran importancia, que podría insertar en el circuito política/mercado

elementos de precisión técnica y racionalidad como para reducir las oportunidades de colusión y corruptela. En realidad, la actuación concreta de la tercera fórmula normativa requiere que se satisfagan ciertas condiciones preliminares, entre las que cabe señalar al menos estas dos: redimensionar de manera efectiva el papel de los gabinetes de los ministros, para que no siga subsistiendo la injerencia de los «hombres del ministro» en la gestión administrativa cotidiana, que compete ahora a los directivos, y formar a los directivos mismos para que su amplio desconocimiento de las nuevas funciones y técnicas de administración pública sea superado, sobre todo en relación con la aplicación de las políticas y del Derecho de la Unión Europea, con la regulación y estructuración de los mercados y con la negociación con las empresas <sup>11</sup>.

Otra medida relevante en materia de personal al servicio de las Administraciones públicas consistiría en volver a considerar a los cuerpos técnicos del Estado, esto es, las categorías de profesionales encuadrados establemente en las administraciones para desarrollar funciones técnicas y no burocráticas. El sistema administrativo italiano, a partir de principios del siglo xx, ha menospreciado la posición de tales profesionales, sacrificándolos en favor de los funcionarios encargados de tareas administrativas. Valga por todos el ejemplo de los «ingenieros públicos», tan importantes en Francia como irrelevantes en Italia. Está claro que una justa valoración del papel de los ingenieros en las Administraciones públicas contribuiría a introducir nuevos elementos de equilibrio en las concesiones de obras públicas, que han estado en el centro de los episodios de corrupción.

Ya se han adoptado en materia de obras públicas las disposiciones de adecuación a las normas comunitarias (entre otros, en el Decreto legislativo de 19 de diciembre de 1991, n. 406, de recepción de la Directiva 89/440/CEE, de 18 de julio de 1989), que dota a los procedimientos de selección de empresas concesionarias de mayor transparencia y de publicidad en el ámbito europeo. Ha entrado en vigor una legislación-cuadro (Ley de 11 de febrero de 1994, n. 109, con reformas posteriores), que impone una nueva disciplina en institutos que han estado, en el pasado, en la base de numerosos hechos de corrupción, mediante la cual se regulan las variaciones durante la ejecución de las obras públicas y la subconcesión, se deroga la revisión de precios, se

---

<sup>11</sup> Sobre los remedios necesarios en materia de dirección y, más en general, de relaciones entre política y administración, B. DENTE, *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1995, págs. 21 y ss.

impone la programación preventiva de las obras y se distingue claramente entre proyecto y ejecución. Constituyendo importantes innovaciones, hay que subrayar que normas procedimentales y reglas más garantistas no pueden resolver por sí solas los problemas derivados de las carencias de unas Administraciones públicas técnicamente débiles y faltas de recursos respecto a las contrapartes contractuales. Sólo medidas que potencien y valoren justamente las competencias técnicas posibilitarán a las Administraciones un control más firme de las operaciones de gestión, conclusión y ejecución de los contratos, al tiempo que reducirán los márgenes para la colusión entre empresarios, políticos y burócratas.

Siempre en materia de personal, las normas contenidas en el reciente Decreto legislativo 29/1993 (en el art. 58-bis, añadido por el Decreto legislativo 546/1993) han previsto el código de comportamiento de los agentes de las Administraciones públicas, que podría ser un instrumento útil para reforzar la deontología en la función pública. El código establece una serie de límites, obligaciones y prohibiciones para estos funcionarios, en relación a su participación en determinadas asociaciones, en casos de conflicto de intereses, en la conclusión de contratos e incluso en la vida privada. Las normas del código han sido recibidas en los convenios colectivos, que a partir de ahora regulan la mayor parte de las relaciones de trabajo público, y su violación debería comportar la exigencia de responsabilidad disciplinaria; pero hasta ahora ha faltado una conexión directa entre código de comportamiento y medidas disciplinarias, ya que no se han establecido servicios que aseguren la vigilancia del respeto del código<sup>12</sup>, lo que debería considerarse condición indispensable para el éxito de las normas de comportamiento.

#### 4.2. LOS PROCEDIMIENTOS

En cuanto a los procedimientos administrativos, hay que señalar al menos tres objetivos que sería menester alcanzar: la simplificación, la sustitución y la desregulación.

Simplificar los procedimientos es un modo de reducir algunas oportunidades para la corrupción, que son alimentadas, en las relaciones entre Administraciones y empresas o entre Adminis-

---

<sup>12</sup> En este sentido el *Informe del Comité de estudio para la prevención de la corrupción*, cit. punto 4.15.

traciones y ciudadanos, por su duración y complejidad, así como por la intervención de varios aparatos administrativos en el mismo procedimiento. A menudo el ilícito nace con el fin de obtener de los funcionarios resoluciones más rápidas y desaparecerá sólo cuando los procedimientos se aligeren de trámites.

Importantes disposiciones sobre simplificación y aceleración de los procedimientos administrativos han sido fijadas por la Ley de 24 de diciembre de 1993, n. 537, que preveía diversas medidas en materia de finanzas públicas (art. 2), que, en relación a un vasto elenco de sectores, confía a reglamentos gubernativos la regulación de esa aligeración procedimental, al tiempo que prevé que en esos sectores las normas legales vigentes se deroguen por efecto de la entrada en vigor de los reglamentos. Numerosos actos reglamentarios han sido dictados en desarrollo de lo previsto en la Ley de 1993; en este momento, el artículo 17 del proyecto de ley para la cesión de funciones a las regiones y a los entes locales, para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa (aprobado por el Senado el 14 de noviembre de 1996 y que en el momento de escribir estas líneas está siendo debatido en la Cámara —acto n. 2699—), generaliza las previsiones de la Ley de 1993, extendiéndolas más allá de sectores específicos. La vía de la simplificación es, pues, más amplia.

En algunas materias parece necesaria una sustitución de los procedimientos administrativos actualmente utilizados por otros que respondan a tipos diferentes. Es el caso de las concesiones administrativas, que en Italia tienen enorme envergadura y confieren, con decisiones a menudo ampliamente discrecionales de las autoridades públicas, una posición dominante a las empresas concesionarias. De ellos se derivan violaciones de las normas sobre competencia, situaciones de privilegio no sólo económico, oportunidades de colusión entre poderes públicos y concesionarios o aspirantes a la concesión.

El ámbito de las concesiones debería estar reducido únicamente a aquellos supuestos en los que, por ley, se establezca una reserva de la iniciativa al poder público, que podrá decidir si desarrolla la actividad por sí mismo o concede su ejercicio bajo esta fórmula (con base en lo que prevé el art. 43 de la Constitución). En los casos de ausencia de reserva, o cuando esté superada en virtud de normas comunitarias o nacionales, el procedimiento de concesión debería ser reemplazado por otro de carácter autorizatorio, que tiene menos discrecionalidad y no ocasiona necesariamente un mercado cerrado en favor de una sola o de varias empresas: por ejemplo, en materia de transporte

ya no hay una clara reserva a la iniciativa pública en el sistema italiano; en el sector radiotelevisivo la reserva desapareció con la Ley de 6 de agosto de 1990, n. 223; para los servicios de telecomunicaciones el Derecho comunitario ha significado el fin de buena parte de esta reserva en favor de los poderes públicos (véase, en particular, la Directiva 90/388/CEE, recibida por el Decreto legislativo de 17 de marzo de 1995, n. 103) y la que permanece está destinada a desaparecer pronto.

En otros casos se puede seguir la más radical vía de la desregulación, esto es, la eliminación de los procedimientos administrativos e incluso la liberalización completa de la actividad privada, en particular la empresarial. El artículo 19 de la Ley de 7 de agosto de 1990, n. 241, sobre procedimiento administrativo, con las modificaciones introducidas por el artículo 2 de la Ley de 24 de diciembre de 1993, n. 537, ha establecido que en todos los casos en los que esté previsto un procedimiento de autorización, licencia o habilitación que no requiera valoración técnica discrecional y prescinda de límites cuantitativos para la concesión, el procedimiento cede el paso a una simple notificación de inicio de actividad por parte del interesado, sin perjuicio de posteriores controles administrativos sobre la subsistencia de los presupuestos y de los requisitos legales. Un reglamento gubernativo enumera las actividades excluidas de esta previsión, en relación a casos en los que la autorización comporta valoraciones técnicas discrecionales (Decreto de la Presidencia de la República de 9 de mayo de 1994, n. 411; se prevé que esta enumeración se actualice semestralmente).

Se trata de normas cuya aprobación no guarda una relación inmediata con los fenómenos de corrupción, sino con una finalidad general de simplificar y mejorar las relaciones entre Administraciones y privados, pero que pueden contribuir a la reducción de las corruptelas, ligadas a la existencia misma de un procedimiento de autorización.

#### 4.3. LOS CONTRATOS

Episodios graves de corrupción se han verificado en el sector de los contratos, en particular de las concesiones de obras públicas. Toda la materia de los contratos de las Administraciones públicas está en vías de reforma. A la recepción de las normas comunitarias sobre concesiones públicas ya se ha hecho referencia: en los sectores de obras, suministros y servicios, las formas procedimentales inspiradas en la publicidad, la transparencia y la

equiparación de las empresas en el ámbito europeo deberían reducir los fenómenos de corrupción entre empresarios y entre éstos y las Administraciones públicas (además del ya citado Decreto legislativo 406/1991, véanse los Decretos 358/1992, 157/1995 y 158/1995). También la legislación-marco sobre obras públicas, más arriba mencionada, podrá brindar resultados útiles. Pero normas comunitarias y leyes-marco servirán de poco, como se ha visto, si al mismo tiempo no se refuerzan los cuerpos técnicos del Estado, lo que está lejos de haberse realizado.

En el campo de la contratación de equipos informáticos, que ha dado lugar a delicados problemas, la *Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione* (creada por el Decreto legislativo de 12 de febrero de 1993, n. 39) tiene, entre otras, competencia para verificar la congruencia técnico-económica de los proyectos de contrato, para proponer cláusulas generales y para someter a comprobaciones técnicas la ejecución de los contratos: las relaciones contractuales del sector, desde su génesis hasta la determinación de sus contenidos y la propia ejecución, se sujetan al penetrante control ejercido por una específica autoridad técnica independiente.

Sería igualmente de gran utilidad crear, al menos en los ministerios y en las Administraciones centrales, servicios específicos para la preparación, conclusión y gestión de los contratos, departamentos que estén separados de las direcciones o divisiones de *line* y dotados de personal altamente especializado en las normas internacionales y comunitarias, y al mismo tiempo capaces de dialogar con las unidades técnicas que tengan competencias en las diversas materias de las que entienda la Administración que sea parte en el contrato. Esto constituiría un importante filtro de *expertise* en las relaciones entre poderes públicos y empresas.

Particular atención requieren aquellas Administraciones que concluyen contratos en situaciones de singular dificultad objetiva, especialmente con empresas extranjeras y en contextos de emergencia civil o militar, como sucede con la Dirección general para la cooperación al desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

#### 4.4. LOS CONTROLES

Qué decir, en fin, de los controles. La reciente legislación administrativa italiana ha sancionado formalmente la gradual superación de la centralidad del control preventivo de legitimidad

en favor del control sobre los resultados<sup>13</sup>. Las principales normas están contenidas en el Decreto legislativo 29 de 1993 sobre organización administrativa y personal, y en la Ley de 14 de enero de 1994, n. 20, sobre jurisdicción y control del Tribunal de Cuentas. Con base en tales normas se prevé la institución junto a la Administraciones públicas, con un *status* de autonomía, de servicios de control interno o unidades de valoración, con la tarea de verificar la realización de los objetivos, la correcta y económica gestión de los recursos públicos, la imparcialidad y el buen funcionamiento de la acción administrativa; también se limitan en gran número los casos de control preventivo de legitimidad por el Tribunal de Cuentas, que está llamado a desarrollar un control posterior sobre la contabilidad y el patrimonio de las Administraciones públicas, utilizando asimismo los trabajos de los servicios de control interno.

La verificación de los resultados es ciertamente más útil que los controles preventivos y formales de legalidad para hacer emerger disfunciones o irregularidades sustanciales; la actuación conjunta de tales previsiones requiere sin embargo largos plazos, dadas las dificultades con que las Administraciones están tratando de adquirir las técnicas y el personal necesario para ponerlas en práctica.

En cuanto a los controles externos, efectuados por las Administraciones públicas sobre las actividades privadas, habría que disciplinar mejor las actividades inspectoras y de verificación relativas a sectores delicados como la Hacienda, la sanidad, la seguridad en el trabajo, la producción industrial. El *Informe del Comité de estudio para la prevención de la corrupción*, ya mencionado, subraya que las actuales normas no imponen reglas sobre objetivos, criterios, procedimientos, plazos de tales controles. Esta ausencia, por la voluntad de los particulares de evitar indagaciones administrativas carentes de límites prefijados, puede dar lugar a actos de corrupción. Parece necesaria, pues, una regulación adecuada de tales cuestiones.

Guarda relación con el tema de los controles una propuesta recientemente elaborada por el Ministerio de Obras Públicas, retomada después en algunas iniciativas legislativas<sup>14</sup>, que ha generado un notable debate. Su objeto era instituir una autoridad

---

<sup>13</sup> Importantes observaciones sobre la transformación de los controles se recogen en las actas de un congreso sobre la materia que tuvo lugar en Milán en diciembre de 1992, editadas por el Tribunal de Cuentas bajo el título de *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.

<sup>14</sup> En particular, en la proposición de ley del diputado Tremaglia, «Istituzione dell'Autorità per la tutela della legalità e della trasparenza nella pubblica amministrazione», presentada el 30 de octubre de 1996, XIII Legislatura, Atto Camera n. 2586.

independiente para la tutela de la legalidad y la transparencia de las Administraciones públicas, que debía estar dirigida por un colegio de cinco miembros designados por los presidentes de las Cámaras entre altos magistrados, abogados del Estado, directores de las Administraciones públicas, oficiales superiores del Arma de carabinieri o del Cuerpo de la *Guardia di Finanza* y profesores universitarios de disciplinas jurídicas. Las funciones principales de esta autoridad consistirían en realizar inspecciones sobre las Administraciones, pudiendo iniciar investigaciones acerca del patrimonio de los funcionarios públicos, con la posibilidad incluso de requerir información a los bancos y sociedades financieras, a fin de prevenir la comisión de ilícitos por el personal al servicio de las Administraciones.

A una propuesta como ésta se pueden dirigir varias objeciones de fondo. En primer lugar, la autoridad duplicaría funciones ya atribuidas, al menos, al Poder Judicial de una parte y al Tribunal de Cuentas de otra. En segundo lugar, teniendo una estructura central sin ramificaciones locales, pero con la posibilidad de requerir información a otras Administraciones, acabaría por controlar poco. En tercer lugar, la autoridad propuesta responde a un modelo que no encuentra ningún equivalente en otros sistemas. Finalmente, hay que decir que, si se quisiera experimentar una autoridad central con competencias en materia de corrupción, no se entiende por qué la atención debería centrarse exclusivamente sobre los funcionarios públicos que, como se ha visto, constituyen sólo una parte de un fenómeno que implica también a políticos, empresarios y *managers* públicos y privados.

## 5. CONCLUSIONES

Como se ha visto, el fenómeno de la corrupción italiana ha cobrado proporciones bastante extensas y presenta perfiles de gran complejidad. Los comportamientos moral y penalmente ilícitos puestos en práctica por los individuos, que han estado en la base de la *corrupción subjetiva*, se insertan en un contexto de degeneración de aspectos esenciales del sistema político, económico y administrativo, que da lugar a la que hemos definido como *corrupción objetiva*.

Está justamente en esa corrupción objetiva, en el deterioro de las cosas incluso antes que el de las personas, el núcleo esencial de las patologías y de las dificultades<sup>15</sup>. Y al aspecto objetivo se

---

<sup>15</sup> Sobre este punto, las páginas introductorias de Y. MÉNY, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.

refiere, por otra parte, el significado principal y más antiguo del término corrupción. La palabra latina *corrumpere*, como subraya Niccolò TOMMASEO en su *Dizionario dei sinonimi della lingua italiana*, procede de *cum-rumpere*, que significa disgregar la unidad de una cosa, separar el conjunto de las partes que forman un ente, descomponer y por tanto alterar, derrumbar, destruir la cosa. Por esta razón, en los textos latinos encontramos que se corrompen el trigo o los manantiales de agua y no sólo las costumbres. Al contrario, *corruptio* se refiere antes a deshacer las cosas que al soborno, al cohecho o a la corruptela de las personas; y la corrupción, así como puede echar a perder el trigo, también puede deshacer elementos de un sistema político, económico o institucional.

La corrupción subjetiva tiene lugar en todos los tiempos, pero tiende a acentuarse en aquellos períodos que se caracterizan por una extensa corrupción objetiva. Que la primera avance puede ser un síntoma de que la segunda se amplía. Frente a la mezcla de corrupción objetiva y subjetiva, la reacción penal —como ya se ha aludido— es necesaria pero insuficiente, como son indispensables pero no bastan los programas dirigidos a reducir los riesgos de desviación moral, desde las acciones en el campo educativo y escolar a los intentos de establecer parámetros éticos dentro de las empresas y las Administraciones.

Lo que es útil, quizá antes y más que ningún otro remedio, es, podría decirse, devolver la integridad al trigo, esto es, en nuestro caso, rehacer la destrucción objetiva de la política, la economía y la Administración pública, lo que ciertamente depende también de las personas —no necesariamente de aquellas que se han corrompido—, pero está en mayor medida conectado con las disfunciones de las reglas, de las estructuras organizativas, de los modos de adoptar decisiones.

Las medidas aptas para alcanzar un resultado como el propuesto están concebidas no sólo como respuestas específicas a la aparición de episodios de corrupción subjetiva en la política, en la economía y en la Administración, sino también como instrumentos idóneos para asegurar un mejor funcionamiento en sí mismos de los aparatos o de los mecanismos afectados por la degeneración: las reformas en materia de contratos o de controles administrativos son medidas que responden a una orientación general, de sistema si se quiere, que trasciende la corrupción subjetiva. En segundo lugar, la formas de corrupción objetiva son tan numerosas y extensas que sería inútil pretender su solución en virtud de una norma general anticorrupción o de una sola autoridad pública encargada de prevenir y reprimir

fenómenos de corrupción. Es necesaria, como se ha dicho, una amplia serie de remedios, algunos de los cuales han sido señalados aquí, concernientes a la política, los mercados y las Administraciones públicas.

En cuanto al último punto, que es el que más interesa aquí, se ha visto que en algunos sectores han sido ya adoptadas normas importantes, pero su actuación concreta requiere un gran trabajo, como en materia de autonomía decisoria de los directivos, de simplificación de los procedimientos administrativos, de contratación, de controles internos. En otros sectores, en cambio, todo o casi todo está todavía por hacer: potenciar los cuerpos técnicos del Estado, reemplazar los procedimientos administrativos, disciplinar las inspecciones externas. En algunos casos, los resultados pueden obtenerse en plazos relativamente breves, como en algunas intervenciones sobre las actividades contractuales o sobre controles de inspección, mientras que el breve o largo plazo son necesarios en otros casos, como la revitalización de los cuerpos técnicos o la autonomía decisional.

La vía de los remedios variados y articulados no puede resultar ágil ni breve. Pero es importante que haya sido abierta ya, y que se sepa que es la única idónea para atenuar esa degeneración objetiva de la política, de la economía y de las instituciones, que ha sostenido la difusión de la corrupción subjetiva.

