

MISURE E STIME DELLA CORRUZIONE: UNA SFIDA (IM)POSSIBILE?

Aula Magna
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

INTERVENTO
DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI
LUIGI GIAMPAOLINO

1. Sono veramente grato dell'invito a presenziare all'odierno convegno che contribuisce ad accrescere la cultura dell'integrità nella Pubblica Amministrazione, ponendo quale obiettivo la sfida alla corruzione.

Ho avuto spesso occasione di sottolineare che, proprio per arginare questo fenomeno, un ruolo fondamentale può svolgere l'etica, vale a dire la propria, intima, tensione morale del funzionario pubblico al suo corretto agire.

Ritengo, oggi, che sia necessario prestare una più rilevante attenzione a questo aspetto e spendere un impegno anche personale per dare un maggiore senso civico a tutto il nostro Paese e una migliore diffusione di comportamenti virtuosi, rispettosi delle norme e improntati alla massima considerazione del bene comune.

A ciò si deve aggiungere, come suggeriscono l'OCSE e le istituzioni europee, anche la corretta, anzi sempre più meritocratica provvista del personale da parte della Pubblica Amministrazione e, quindi, la loro sistematica formazione, deputata ad innalzare il livello di professionalità nei funzionari pubblici, che è funzionale ad un'applicazione coerente delle norme e, conseguentemente, al raggiungimento degli obiettivi di maggior trasparenza e prevenzione della corruzione.

L'incontro odierno costituisce, dunque, un'ulteriore importante occasione per accrescere il senso e la cultura dell'integrità tra gli operatori della pubblica amministrazione.

2. Il fenomeno della corruzione è di grande attualità in questo momento storico – “la corruzione in Italia tra miti e cronache” si intitola una delle relazioni di questo convegno, quella del prof. Vannucci - e merita più che mai le attenzioni delle Istituzioni della Repubblica cui la Costituzione assegna una funzione di garanzia.

La corruzione a dire il vero, in senso tecnico, è delitto che fuoriesce dall'ordinamento della Pubblica Amministrazione - e con molto interesse avrei ascoltato ed in ogni caso leggerò la relazione del prof. Mattarella su "i concetti di corruzione del diritto italiano" - perché fenomeno patologico per il quale è necessario l'intervento di un soggetto estraneo alla pubblica amministrazione inteso come "ordinamento in sé concluso" secondo l'antica, ma sempre classica, formula di Giorgio Berti.

Verosimilmente nel concetto e nella terminologia usuale di corruzione oggi si inserisce anche la "malamministrazione", ed è a questa più ampia accezione cui oggi prestiamo maggiore interesse e più vasta attenzione.

Al fine di combattere una corruzione così intesa la Corte dei Conti sicuramente riveste un ruolo di primo piano. Essa è chiamata oggi a un compito non facile alla luce delle scelte che la recente congiuntura economico-finanziaria impone al Paese a tutela di risorse pubbliche sempre più ridotte.

La crisi economica internazionale ha imposto la ricerca da parte di tutti i Governi di un difficile equilibrio tra il necessario rafforzamento degli interventi per il contenimento dei pubblici disavanzi e l'urgenza di contrastare la recessione e sostenere i redditi.

Nel contempo il nostro ordinamento è alla ricerca degli equilibri più adeguati per dare attuazione alla complessa riforma del c.d. federalismo fiscale (art. 119 Cost.), introdotta a seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e che dopo quasi dieci anni attende ancora una sua piena attuazione.

La lotta alla corruzione, specie se questa viene intesa nel senso più ampio di "mal amministrazione", in questo contesto, svolge un ruolo chiave, in quanto consente di liberare energie vitali compresse, che possono aiutare lo sviluppo dei mercati, e favorisce situazioni di emersione delle attività economiche che giovano al sistema generale della fiscalità.

I fenomeni corruttivi vanno perseguiti con rigore perché incidono con conseguenze profondamente negative sulla Comunità, non solo in termini di lesione del principio della concorrenza, con effetti deprimenti sul sistema economico, ma anche sotto il profilo etico-sociale.

L'incremento di gravi episodi illegalità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni può minare la credibilità delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie, favorendo il consolidarsi nella società di atteggiamenti negativi di mancanza di fiducia sul corretto funzionamento dell'ordinamento democratico.

Ma l'atteggiamento delle istituzioni oggi è più attento rispetto al passato: ne sono testimonianza i provvedimenti varati dal Governo e attualmente all'esame del

Parlamento, finalizzati a predisporre strumenti più efficaci di lotta alla corruzione (ma anche a contrastare fenomeno di criminalità organizzata), in un'ottica di riforma tempestiva e strutturale del sistema.

Quasi a sottolineare l'ampia percezione del "fenomeno corruzione" sono stati numerosi i provvedimenti in parte approvati e in parte ancora in corso di approvazione del Parlamento (l'A.S. 2156 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"; "il Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" approvato con legge 136 del 13 agosto 2010; l'A.S. 2243 recante "Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione"; l'A.C. 3857 recante misure urgenti in materia di sicurezza relativamente agli articoli sulla tracciabilità dei flussi finanziari); tutti provvedimenti che tendono a introdurre alcune misure necessarie per rafforzare le azioni di contrasto alla corruzione.

Quel che si deve rilevare, con compiacimento, è che oggi l'approccio alla problematica, diversamente da quanto operato in passato, non è di impostazione prevalentemente penalistica, come pur era nella tradizione del nostro ordinamento.

Questa volta, l'approccio è di ordine amministrativo, di rimedi, vale a dire, organizzativi.

Questo fa presupporre che siano rimedi finalizzati a prevenire o ad evidenziare la patologia, dunque più efficienti, mentre il momento sanzionatorio che di norma è successivo, spesso nel campo della corruzione potrebbe non generare un effetto coercitivo tale da ridurre le dimensioni.

Quel che qui va evidenziato è che i reati di corruzione sono caratterizzati da una rilevante difficoltà di emersione ed esiste una scarsa propensione alla denuncia, non solo perché si tratta di comportamenti che, spesso, nascono da un accordo fra corruttore e corrotto - e nessuno di questi soggetti ha interesse a far scoprire il fatto - ma anche perché, nell'ambiente in cui essi sorgono, anche le persone estranee al fatto, ma partecipi all'organizzazione, non dimostrano disponibilità a denunciare fenomeni di tal tipo.

3. Se volessimo individuare su quali pilastri basare la lotta alla corruzione si potrebbero indicare quelli che in gran parte sono presenti, per esempio, nel provvedimento sull'anticorruzione, e precisamente: l'etica, la trasparenza attraverso l'uso dell'ICT, la semplificazione, il controllo collaborativo.

a) Sull'etica abbiamo già avuto modo di soffermarci in apertura del discorso, per cui di seguito saranno illustrati i restanti pilastri.

- b) Come indicato dall'OCSE, trasparenza e responsabilità, unitamente alla cosiddetta "efficienza amministrativa" e ad una effettiva concorrenza, si configurano come elementi chiave nella prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Nel suo intervento il prof. Piga su "quali informazioni per prevenire e combattere la corruzione" potrà certamente darne contezza.

E' evidente che consentire l'utilizzo e la valorizzazione dei dati pubblici, aprendo l'accesso alle informazioni ed ai contenuti prodotti o in possesso della PA, contribuisca in maniera preponderante al raggiungimento dell'obiettivo "trasparenza".

La creazione di apposite Banche Dati (Banca dati nazionale dei Contratti pubblici e della Anagrafe unica dei contratti pubblici) risponde all'esigenza di disporre con immediatezza di tutte le informazioni, di garantire la massima trasparenza dei mercati e, conseguentemente, di intervenire tempestivamente per contrastare fenomeni particolarmente gravi legati all'infiltrazione malavitosa e a fenomeni di corruzione.

- c) Con la Semplificazione, invece, si vuol contrastare un'anomalia più volte denunciata: la iper-regolamentazione, specie ad esempio nel settore degli appalti, che determina un irrigidimento e un'eccessiva burocratizzazione della materia, in un settore caratterizzato, invece, da un mercato dinamico che richiede, pertanto, strumenti normativi snelli e di agevole applicabilità.

Ma semplificare significa comunque rispettare il principio di legalità: mi fa piacere in questa occasione riflettere su quanto di recente richiamato, in occasione della cerimonia dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Suprema Corte, ad opera del 1° Presidente della stessa, sulla necessità di affermare il primato della legalità anche nell'esercizio del potere politico, amministrativo ed economico, a prescindere dalle variabili e contingenti maggioranze politiche, dal momento che il principio di legalità inteso in tutta la sua ricchezza costituzionale è la precondizione della libertà e del rilancio economico, sociale e morale del paese.

Da una parte l'amministrazione deve rispettare la legge (il principio di legalità inteso in senso stretto); dove per legge si intende non la legge in senso formale ma l'ordinamento giuridico nel suo complesso composto di tutte le norme vigenti (il diritto oggettivo), qualunque sia la fonte delle stesse. E ancora, il rispetto delle norme, che sono norme di diritto pubblico, è da intendere nel senso che tutte quelle vigenti (principi generali, norme generali, norme puntuali) debbono essere specificamente rispettate e non possono essere derogate a pena di illegittimità dell'azione.

Si fa riferimento ad una preoccupante e variegata legislazione di emergenza che tramite Ordinanze contingibili e urgenti permettono rilevanti deroghe a numerose disposizioni di legge, da quelle sugli appalti a quelle sulle assunzioni di personale.

d) l'ultimo pilastro è quello relativo al controllo.

Desidero ricordare, a mo' di premessa, che, nel corso del 2009, è stata ratificata, con la legge 116, la Convenzione ONU anticorruzione.

L'articolo 5 della convenzione in parola pone, per la prevenzione della corruzione, tra gli altri, due principi fondamentali: transparency e accountability.

Il termine accountability, nell'accezione corrente nel mondo anglosassone, comprende qualcosa di più del mero concetto di responsabilità: per un funzionario della pubblica amministrazione essere accountable, infatti, significa essere sottoposto all'obbligo di rendicontazione; deve, cioè, dimostrare (in ogni momento), anche documentalmente, che nell'azione amministrativa siano stati rispettati, non solo i canoni della legalità, ma anche quelli dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

Da ciò emerge, con evidenza, quale è il ruolo che l'Istituto che presiedo può svolgere, ai fini del contrasto e della prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Un ruolo quello del controllo della Corte che incarna una funzione costituzionalmente orientata alla trasparenza.

La Corte è, anzitutto, organo di controllo, garante dell'osservanza, da parte delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico, dell'obbligo della rendicontazione, in termini contabili e di risultato e, al contempo, giudice della responsabilità degli amministratori e dei funzionari delle pubbliche amministrazioni e dei predetti organismi di diritto pubblico.

Ho già avuto modo di ricordare, in occasione della cerimonia di insediamento a Presidente della Corte dei Conti, quale sia il rilievo sostanziale della funzione di controllo svolta dalla Corte: offrire agli organi della rappresentanza e, perciò, all'opinione pubblica, il risultato delle verifiche eseguite sulla regolare – legittima, efficiente, efficace – gestione delle risorse finanziarie pubbliche: risorse attinte dalla collettività principalmente mediante il prelievo fiscale e consegnate, tramite i bilanci approvati dalle assemblee rappresentative, ai Governi – centrale, regionali, locali – per soddisfare la domanda di servizi e prestazioni dovute ai cittadini.

A questo certo serve il controllo di regolarità contabile e amministrativa, perché la mole di informazioni e numeri della P.A., siano tradotti in dati certi e confrontabili da chi ne deve usufruire.

Soprattutto, è necessario rendere consapevole quel tipo di controllo democratico che è la verifica elettorale e, comunque, la valutazione dei cittadini, quale che sia il loro modo o l'occasione di esprimerla.

Inoltre, la Corte si pone come controllore neutrale e collaborativo e, i due caratteri dell'imparzialità e dell'equidistanza sono una garanzia difficilmente riproducibile in soggetti istituzionali diversi dalla Corte dei conti.

Con la legge 131/2003, l'assetto dei controlli viene a subire profondi e determinanti interventi da parte del legislatore che ne riqualificano gli aspetti sistematici in funzione di salvaguardia dell'equilibrio complessivo di finanza pubblica, soprattutto in forza di un rapporto di ausiliarità ben delineato tra gli organi rappresentativi delle autonomie locali e le strutture regionali della Corte dei conti.

Nell'ambito della sua ribadita vocazione ausiliaria, viene attribuito alla Corte, a livello centrale, il compito di riferire annualmente al Parlamento in merito al rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al Patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

La natura del controllo esercitato è quella tipica del controllo "collaborativo" esterno sulla gestione - già introdotto dalla legge 20/94 - improntato alla verifica del buon andamento economico e finanziario degli enti e finalizzato, attraverso il metodo del contraddittorio e della comparazione, a mettere in rilievo le criticità eventualmente rilevate in funzione dei possibili percorsi di miglioramento ed autocorrezione, e, nell'ottica di una più efficace istanza democratica, a darne consapevolezza ai relativi livelli di governo territoriale e locale ed ai cittadini.

La funzione collaborativa si caratterizza anche per l'intrinseca funzione maieutica di far emergere la quarta "E" dell'azione amministrativa, rappresentata dal senso Etico, che deve informare l'azione di ogni operatore amministrativo, senza il quale tutto resta confinato nel formale rispetto della norma che non sempre realizza le reali esigenze dei cittadini e le concrete istanze democratiche.

Di tutta evidenza è il contributo alla trasparenza (la cui esigenza è stata a grandi lettere ribadita anche dal recente d.lgs. 150/2009), intrinseco e fondante del controllo collaborativo e sinergico con la rappresentanza politica, assicurato dalla posizione di terzietà, pubblicità e imparzialità dell'attività svolta dalla Corte dei conti.

La Corte collabora certamente con il Governo statale, ma in posizione terza ed equidistante, anche rispetto agli altri enti pubblici interessati alle regole di tutela degli equilibri finanziari complessivi del nostro sistema amministrativo ed economico.

Come sostiene autorevole dottrina (*F. Battini*) il controllo della Corte, proprio in quanto connotato dai suddetti requisiti, crea dunque trasparenza e in questo “prodotto” si coglie l’eticità della funzione.

Ma, attraverso tale arma - fondamentale in un regime democratico - la sua ricaduta è quella di promuovere iniziative dei responsabili direttamente o indirettamente volte a garantire, in futuro, una sana gestione, o a rimuovere gli effetti, in futuro, di constatate irregolarità, o a impedire che le irregolarità o le disfunzioni possano, in futuro, ripetersi.

Gli effetti della trasparenza possono dunque definirsi “preventivi”, nel senso che il controllo sulla gestione si proietta non sul passato (sul quale insistono invece le sanzioni altrui), ma nel futuro, perseguendo il fine di segnalare per tempo agli organi competenti (ed alle collettività) i rischi, o, ancor più spesso, i sintomi di rischio che minacciano gli equilibri finanziari, o, più in generale, la sana gestione.

Anche allorché le verifiche si imbattano in irregolarità, queste sono prese in considerazione dal controllore non per ricavarne conseguenze sul piano delle responsabilità, ma solo come fattori di rischio.

Si tratta, dunque, di una funzione coesistente della democraticità dell’intero ordinamento: garanzia che le amministrazioni svolgano con competenza ed efficienza le “missioni” loro affidate dal Parlamento e dalle Assemblee regionali; che le risorse – specie se scarse – vengano impiegate nella maniera più efficiente ed economica; che le amministrazioni siano avvertite di eventuali devianze dalle regole ad esse imposte dalla politica economica e finanziaria generale; che la gestione delle amministrazioni si svolga nel rispetto dei parametri normativi e finanziari dettati all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea; che, infine, le amministrazioni operino con strutture e procedimenti che spostino a favore dei cittadini il rapporto fra spesa strumentale (quella per il mantenimento degli apparati) e spesa finale (quella per i servizi e le prestazioni al pubblico).

4. Non si può tuttavia fare riferimento all’ulteriore funzione affidata alla Corte, quella giurisdizionale; funzione intesa quale momento di chiusura del sistema, che si aziona solo allorché si verifichi la lesione dei beni alla cui tutela il sistema della Corte dei conti è preposto.

Rilevante, ai fini del contrasto dei fenomeni corruttivi, è l’azione del pubblico ministero contabile (la Procura generale e le Procure regionali presso la Corte dei conti) e del giudice contabile (le Sezioni giurisdizionali centrali e regionali), azione volta ad accertare la responsabilità per danno tutte le volte (ed è ciò che avviene più spesso) che, al reato corruttivo, si associa una condotta causativa di un danno al sistema di finanza pubblica (danno erariale).

A tal fine, si deve segnalare la citazione del Rapporto di valutazione 2008, del Gruppo europeo di Stati contro la corruzione (GRECO), del Consiglio d'Europa, che indica come la Corte dei conti italiana, nelle sue funzioni di controllo e giurisdizionali, rientri nel contesto di strumenti giuridici ed organizzativi di contrasto al fenomeno della corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

E scopo dell'azione del giudice contabile deve essere non solo quello di reintegrare il patrimonio leso o di sanzionare il responsabile del danno, ma anche quello di guidare per il futuro l'operato del pubblico dipendente, o comunque del soggetto incaricato dell'attuazione dell'attività amministrativa, indirizzandolo al corretto perseguimento di quegli interessi pubblici stabiliti dalle leggi e rispetto ai quali vi è stata la funzionalizzazione di pubbliche risorse.

In ordine a questa funzione giurisdizionale della Corte non può non essere in questa sede rilevato come essa venga ad assumere una funzione suppletiva nei confronti dell'Amministrazione facendo assumere alla responsabilità amministrativa le funzioni vicarie della responsabilità dirigenziale e della responsabilità disciplinare.

Queste due forme di responsabilità molto spesso neglette ed anzi, secondo alcune rilevazioni della Corte, quasi impedita se non pretermesse nella corretta azione amministrativa fanno anche esse costituire uno strumento per la lotta alla corruzione.

5. In una tale globale visione la Corte dei Conti assume sempre più le vesti di custode delle risorse pubbliche e di paladino della integrità dei percorsi di realizzazione degli obiettivi di crescita economico e sociale sottesi ai vincoli di destinazione delle stesse risorse pubbliche. In questa attività svolge la doppia funzione, di massimo organo di controllo, deputato al riscontro della regolarità delle gestioni e della legalità degli atti e dei conti, ed insieme istituzione giurisdizionale superiore, neutrale ed indipendente, e con il potere di dichiarare e sanzionare il danno finanziario, offrendo ai cittadini, contemporaneamente, non solo risposta alle specifiche domande di giustizia, ma certezza di funzionalità dell'intero apparato amministrativo.