Come è stato ricordato, ho ricoperto la carica di Vice commissario vicario anticorruzione dal 2007 fino alla soppressione dell'ufficio dell'Alto commissario. Ho maturato in quella veste un'esperienza molto significativa in materia di prevenzione della corruzione.

Leggendo i risultati di questa interessante ricerca mi sono soffermato in particolare sulla relazione del prof. Sciullo avente ad oggetto l'Alto commissario anticorruzione. Tra le giuste considerazioni c'è la constatazione che l'organismo anticorruzione ha stentato a partire. È noto che è stato istituito nel 2003, sulla base di pressioni dell'OCSE e in concomitanza con i lavori di sottoscrizione della Convenzione anticorruzione dell'ONU di Merida. Prima però che l'Alto commissario anticorruzione si insediasse e iniziasse a lavorare sono passati ben due anni. Sostanzialmente ha iniziato ad operare all'inizio del 2005. Le ragioni per le quali sono stati impiegati due anni sono essenzialmente riconducibili al perfezionamento dell'*iter* del regolamento di esecuzione e al reperimento dello staff. Praticamente, le prime mosse dell'Alto commissario risalgono forse a metà del 2006, quando ha avuto in assegnazione un primo contingente di personale per poter svolgere le indagini. Il personale, peraltro, era molto qualificato: erano presenti, tra gli altri, 5 magistrati esperti in posizione di fuori ruolo. Inoltre la "tolda di comando" era costituita da un Alto commissario (il primo titolare, presidente di sezione della Corte di Cassazione, i suc-

(*) Consigliere della Corte dei conti.

cessivi, prefetti), un Vice commissario vicario e un Vice commissario aggiunto, questi ultimi con qualifiche magistratuali.

Il rammarico che esprimo è che proprio quando l'azione dell'Alto commissario iniziava a dare qualche risultato (e a dimostrare che non era un "gendarmone" come spesso è stato ironicamente definito), questa istituzione è stata soppressa. Era in verità un organo di prevenzione della corruzione: non una superprocura della Repubblica, né tantomeno una superprocura della Corte dei conti.

L'organismo ha stentato ad imporsi o più semplicemente non ha chiarito bene il suo ruolo e ciò ha determinato la soppressione. Però è necessario precisare (ed è forse questo uno degli aspetti che sono poco noti), che le iniziative che sono state avviate hanno avuto qualche esito positivo. Finalmente il nostro Paese ha aderito al Gruppo contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), cosa che non era stata ancora ottenuta: nel 2007, infatti, eravamo, insieme con la Repubblica di San Marino e il Principato di Monaco, tra i Paesi in Europa che non partecipavano a questa iniziativa di contrasto alla corruzione. Il gruppo si avvale di valutatori che sottopongono i Paesi aderenti all'esame dei sistemi adottati per prevenire la corruzione.

Secondo me, se mi passate una semplificazione da convegno, quando si tratta della prevenzione della corruzione, si deve fare riferimento alle medesime modalità di prevenzione che abbiamo, per esempio, nel settore della sicurezza nei luoghi di lavoro con la legge 626/1994 (ora d.lgs. 81/2008). Se c'è un rischio che possa cadere il videoproiettore di questa sala allora mi devo assicurare che sia ben ancorato al soffitto. Ci sono alcune aree delle amministrazioni nelle quali è più probabile che siano più presenti rischi di fenomeni corruttivi? Sì. Visto che sono ormai ben note quali sono le aree a rischio, perché non monitorarle? Perché non adottare dei programmi di prevenzione, per accendere un riflettore su queste aree? Quali sono queste aree? Sono, a mero titolo esemplificativo, i contratti, il *procurement* in generale, le consulenze, alcune tipologie di finanziamento, i fondi comunitari, ecc. È sufficiente leggere qualche relazione

della Corte dei conti o dell'Ispettorato generale di finanza, per sapere di più su queste aree.

Allora, è mai possibile che gli strumenti dell'anticorruzione debbano essere esclusivamente quelli del contrasto penale o, per quello che riguarda la Corte dei conti, quelli della responsabilità per danno all'Erario? L'ha detto bene il dottor De Nicola, non è possibile pensare di reprimere ogni singola fattispecie, l'efficacia è data dall'esemplarità della sanzione penale e della sanzione contabile. Il problema è che noi, contrariamente ad altri Paesi, non abbiamo avviato nessun tipo di azione di prevenzione. E proprio quando si stavano iniziando alcune azioni tipiche di prevenzione – con questionari inviati alle amministrazioni, convocazioni, programmi di *education*, interlocuzioni per verificare le aree a rischio – l'Alto commissario è stato soppresso.

Tra l'altro, voglio dire una cosa al Vicepresidente della Regione, una cosa che pochi sanno e che è stata scritta nella relazione di Sciullo e, cioè, che solamente nel 2008 si è ottenuta l'intesa in Conferenza unificata, per estendere alle Regioni e agli enti locali le azioni di prevenzione dell'Alto commissario alla corruzione. Precedentemente era stato posto un veto da parte delle Regioni e degli enti locali alle azioni di prevenzione della corruzione. Ora, si può discutere se l'azione dell'Alto commissario fosse lesiva dell'autonomie regionali e locali, comunque il veto ha significato sostanzialmente il fermo dei fascicoli aperti a seguito di esposti che denunciavano irregolarità nelle Regioni e negli enti locali che non potevano essere trattati per il semplice fatto che non era stata ancora raggiunta l'intesa in Conferenza unificata: l'intesa era, infatti, condizione di procedibilità in base al regolamento di esecuzione della legge del 2003 (approvato sulla base di un'intesa ottenuta anch'essa in conferenza unificata). Allora bisognerà forse pensare ad un modello anticorruzione condiviso, per addivenire ad un sistema di controlli valido per le amministrazioni centrali dello Stato, per le amministrazioni regionali, per gli enti locali.

È noto che la convenzione ONU anticorruzione del 2003

offre due principi alle amministrazioni, evocati nel corso degli interventi precedenti: *trasparency* e *accountability*. Questi sono i due principi cardine di tutte le politiche di prevenzione di corruzione degli illeciti nella pubblica amministrazione. Sulla trasparenza mi sembra che sia stato già detto molto, e credo che sia importante a questo riguardo ricordare quanto è previsto nella cosiddetta legge Brunetta, la legge 15/2009, e nello schema di decreto legislativo attuativo. Si è detto meno sul fronte dell'*accountability*. Il termine può essere tradotto con "responsabilità" e "rendicontabilità". *Accountability* significa che ciascuno, quando opera in una pubblica amministrazione, è tenuto a rendere il conto di quello che ha fatto e di quello che sta facendo, e rendere conto significa avere documentazione giustificativa idonea a comprovare che la sua azione si sia conformata a regole non solo di efficienza, efficacia ed economicità, ma prima ancora di legge e regolamento.

Io penso che su questo ultimo aspetto il sistema dei controlli debba dare una risposta. La Corte dei conti italiana è un organo nazionale di controllo che, contrariamente all'esperienza di altri Paesi, ha due funzioni: quella di controllore e quella di giudice, in particolare di giudice della responsabilità dei pubblici funzionari e degli amministratori. Allora una domanda che ci si può porre è: cosa fa la Corte dei conti oltre che denunciare, con le parole del Procuratore generale Pasqualucci di ieri, un buco di 60 miliardi derivante dalla corruzione? È possibile che non riesca a produrre altro che rapporti nei quali si denunciano le cose che non vanno, ma poi non riesce ad incidere?

Io penso che la Corte dei conti oltre al ruolo che svolge nel controllo ausiliario e nel controllo partecipativo (legge 131/2003) possa anche assicurare una funzione di chiusura. Si afferma che la forza alla Corte dei conti risiede nella co-intestazione delle funzioni: da una parte è organo di controllo, dall'altra è giudice della responsabilità.

A mio parere la riforma del sistema di controlli degli anni Novanta ha sostanzialmente fallito, almeno per quanto riguarda il controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. L'opinio-

ne all'epoca prevalente era che l'introduzione di nuove forme di controlli (i controlli sulla gestione) – aventi ad oggetto la funzionalità dell'amministrazione e come parametri le tre "e" (efficienza, efficacia, economicità) – fosse sufficiente a garantire la coerenza del sistema amministrativo. Non è stato così purtroppo, ci si è dimenticati della quarta "e", l'etica. Non è stato sufficientemente valorizzato l'aspetto fondamentale del rispetto delle regole, che sono alla base dell'azione di un'amministrazione, la legalità, in generale, ma più in particolare la legittimità e la regolarità amministrativa e contabile.

Forse non è molto noto che la maggior parte delle frodi comunitarie si commettono utilizzando semplicemente fotocopie falsificate. Si eseguono fotomontaggi grossolani di fatture per prestazioni inesistenti e si allegano per richiedere i rimborsi. Ricordo quando sono entrato in amministrazione tanto tempo fa che uno dei primi compiti che mi affidarono fu quello di autenticare le fotocopie conformi: trovavo la cosa un po' barocca perché bisognava mettere dei timbri sulle copie conformi all'originale. Adesso sinceramente, sembrerà paradossale, ma sono costretto a rimpiangere quei tempi, visto che truffe anche di valore ingente vengono perpetrate attraverso questo semplice sistema perché non c'è più nessuno che controlla l'autenticità della documentazione allegata ai titoli di spesa.

E poi, mentre nell'amministrazione centrale dello Stato ci sono gli uffici centrali di bilancio che hanno sostituito le ragionerie, che garantiscono il controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a) del d.lgs. 286/1999, in molte amministrazioni purtroppo, e specialmente a livello locale, questo controllo è molto meno efficace.

Allora, è mai possibile che non si possa avere uno dei requisiti minimi per la prevenzione delle illegalità (in ossequio al principio di *accountability*), un sistema cioè che garantisca il rispetto delle regolarità amministrativa e contabile nelle pubbliche amministrazioni? Ma soprattutto poi, è possibile mai che non ci sia più un qualcuno che "a sorpresa" vada a verificare questi aspetti, come fanno servizi ispettivi di tutto il mondo?

Penso che questa modalità di prevenzione dovremmo cercare di recuperarla. Voglio raccontare una personale esperienza. Ero in un negozio in *franchising* per acquistare degli abitini per mio figlio piccolo. Forse non è a tutti noto che la disciplina dei contratti di *franchising* è talmente minuziosa che i disciplinari sono raccolti in voluminosi manuali. Il rispetto delle regole è accertato da *auditors* che visitano a sorpresa gli esercizi, e verificano il rispetto puntuale delle norme contrattuali. In caso di inosservanza sono applicate penali molto salate e si rischia la risoluzione del contratto. A me è capitato di assistere ad una di queste ispezioni non preannunciate. L'ispettore ha effettuato (incurante dei clienti nel negozio) immediatamente un'ispezione di cassa controllando la corrispondenza tra tagliandi con i codici a barre e il denaro giacente in cassa. Ha poi verificato il corretto impilamento degli abitini, la corrispondenza delle insegne a quelle che erano previste nel manuale, e così via. La titolare del negozio ovviamente assicurava intimorita tutta la collaborazione.

Per concludere, non auspico un sistema di controlli alla McDonald's, però dovremmo pensare, come misura di prevenzione delle illegalità nelle pubbliche amministrazioni, di mettere al più presto in cantiere modalità più efficaci di verifica del rispetto delle regole.