

Roma, 27 luglio 2010

1. La Corte non può che essere grata al Parlamento per averla voluta ascoltare al termine delle audizioni dei vari soggetti interessati, e, peraltro, dopo aver beneficiato di un rinvio dell'audizione fissata per il giorno 7 luglio scorso, rinvio richiesto a seguito della mia recente immissione nell'Ufficio e la necessità, pertanto, di una più compiuta istruttoria.

Non si può non essere grati al Parlamento e al Governo, di avere messo all'ordine del giorno un argomento che, sotto il termine della "corruzione", investe una problematica che, a sua volta, interessa tutte le pubbliche amministrazioni, con riguardo all'aspetto del loro stesso modo di essere, del loro costume, della loro efficienza, del loro costo.

Tutti argomenti ai quali la Corte, per i suoi doveri di ufficio e per la sua vocazione istituzionale, è particolarmente interessata.

Più volte la Corte – a voler stare solo agli anni più recenti – ha richiamato l'attenzione del Parlamento e del Governo su tali problematiche.

Così, nel 2009, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, il Presidente Lazzaro evidenziava come "il primo effetto di ogni attività di controllo della Corte è, e deve essere, l'assicurare trasparenza e chiarezza dell'azione della Pubblica Amministrazione". E ciò al fine di evitare quel "cono d'ombra" entro il quale trovano spazio i fatti di corruzione e concussione che determinano l'intervento del giudice penale e che genera, come effetto non voluto, la creazione di "un clima di sospetto, una nebbia mefitica che sembra tutto avvolgere e genera sfiducia da parte dei cittadini onesti."

Nell'ultima inaugurazione dell'anno giudiziario, il Procuratore Generale Ristuccia, ha, poi, evidenziato l'importanza delle questioni di danno erariale connesse alla commissione di reati contro la P.A., rilevando, in proposito, come il fenomeno relativo ai reati di corruzione, concussione ed abuso di ufficio, continui a

presentare carattere di assoluta gravità e risulti in forte aumento (secondo dati della Guardia di Finanza, infatti, l'aumento delle denunce per fatti di corruzione e concussione accertati nel 2009 raggiunge, rispettivamente, le percentuali del +229% e del +153% rispetto all'anno 2008, dati che sono oggetto dell'attenta valutazione della Procura Generale di questa Corte).

2. La Corte, poi, deve rilevare, con compiacimento, che 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.

E l'adempimento internazionale, di cui appresso si dirà, avvia la nostra amministrazione a modelli procedurali e a rimedi organizzativi di cui la Corte prende atto con soddisfazione, pur nel rilievo della necessità, per essi, di taluni accorgimenti.

Così dicasi del Piano Nazionale Anticorruzione e dei Piani delle singole Amministrazioni, che devono fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli Uffici al rischio della corruzione, definendo i necessari interventi organizzatori per presidiare un tale rischio, specificando le procedure appropriate per selezionare e formare, all'uopo, i funzionari, indicando, altresì, le soluzioni, anche normative, volte ad individuare tempestivamente e a prevenire eventuali condotte illecite.

Così dicasi, altresì, della Rete Nazionale anticorruzione, composta dai referenti di ciascuna pubblica amministrazione.

Non si può, in particolare, non evidenziare l'alto significato tecnico e deontologico, di elevare, alla stregua di quanto già stabilito dagli artt. 11 e 16 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, la trasparenza dell'attività amministrativa a "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione".

Ed indicare, quindi, *nominatim*, i procedimenti (autorizzazione o concessione; scelta del contraente; sovvenzioni e contributi; concorsi e prove selettive), nei quali, in particolare, un siffatto limite, costituzionalmente richiamato, deve essere assicurato.

Il disegno di legge contiene, quindi, norme specifiche per la contrattualistica pubblica, intervenendo sul relativo Codice (decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163) e procedendo, quindi, a modifiche del Testo Unico sugli enti locali, sul quale occorre, in particolare, trattenersi.

Solo alla fine il disegno di legge contiene norme di inasprimento di pene per singoli reati, invertendo, così, un *modus procedendi* del legislatore di cui sia consentito, come innanzi si è detto, condividere l'impostazione.

3. Ai fini dell'apporto che la Corte può dare alla approvazione del disegno di legge mette conto 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: *trasparency* e *accountability*. Sulla necessità della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, al fine della garanzia della legalità dell'azione amministrativa, è sufficiente richiamare i principi, già innanzi citati, contenuti nel decreto legislativo 150/2009 (artt. 1, comma 2, 11 e 16, comma 1).

È, invece, opportuno chiarire che 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 queste brevi note di premessa emerge, con evidenza, quale è il ruolo che la Corte dei conti può svolgere, ai fini del contrasto e della prevenzione dei fenomeni corruttivi.

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.

4. Con riguardo all'azione che la Corte svolge nella prevenzione della corruzione con l'attività di controllo, è appena il caso di ricordare che le sezioni del controllo sono impegnate nell'azione quotidiana di verifica e valutazione dell'azione amministrativa.

Quanto al tradizionale controllo preventivo di legittimità, non può sfuggire la considerazione che, la necessaria verifica puntuale del rispetto della legge svolta *ex ante* (prima, cioè, che al provvedimento sia data esecuzione) dagli uffici della Corte, non consente, di massima, l'accertamento di fatti corruttivi, che si basano, proprio, sulla parziale o totale mancata esecuzione dell'atto. Si pensi ai provvedimenti di approvazione degli esiti di una gara di appalto, o di erogazione di sovvenzioni o contributi: il *pactum sceleris* tra corruttore e corrotto si fonda, nella maggior parte dei casi, sull'adeguamento formale alle norme vigenti e sulla concomitante, sostanziale, elusione degli obblighi imposti dal contratto, o dal provvedimento, associata al mancato esercizio dei controlli sull'esecuzione da parte dell'amministrazione.

Più efficaci, sotto il profilo della prevenzione dei fenomeni corruttivi, sono i controlli sulla gestione. Ed, infatti, la consapevolezza degli amministratori e dei funzionari delle pubbliche amministrazioni che la Corte dei conti può svolgere, *ex post*, controlli puntuali, su aree definite della gestione, produce un buon livello di deterrenza, anche se la programmazione delle azioni di verifica (attraverso la quale i settori che saranno sottoposti a controllo sono resi noti) rende meno incisivo l'effetto di deterrenza.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo, nelle attività istruttorie finalizzate alla parifica del Rendiconto generale dello Stato, hanno sperimentato, nel corrente anno, una modalità nuova, per esperire le attività di *auditing*, volte alla verifica della regolarità amministrativo-contabile, dell'attendibilità e dell'affidabilità delle

operazioni sottostanti il conto del Bilancio, basata sulle tecniche statistiche del campionamento. La Corte, ispirandosi a consolidate metodologie adottate a livello europeo per la *Déclaration d'Assurance (DAS)*, basata sull'uso della tecnica *MUS (Monetary Unit Sampling)*, ha sostituito il precedente approccio selettivo della spesa, non fondato su criteri sistematici, con l'adozione di un "campione statistico". Tali controlli sono stati effettuati, con la collaborazione degli Uffici centrali di bilancio della Ragioneria generale dello Stato, presso ciascun ministero e hanno ottenuto una risposta molto positiva da parte di detti uffici, in quanto la loro azione di controllo è risultata, particolarmente, rafforzata dall'intervento *ab externo* della Corte dei conti.

Si deve, inoltre, segnalare l'attività di referto svolta dalle Sezioni Riunite, nell'ambito di un settore particolarmente a rischio per ciò che riguarda la corruzione. Nel capitolo "Attività contrattuale" della relazione al Parlamento per gli esercizi 2008 e 2009, si è dato conto di una indagine conoscitiva, svolta presso tutti i ministeri, finalizzata a conoscere quali misure fossero state adottate dalle amministrazioni per prevenire la corruzione, che ha conseguito concreti e puntuali riscontri, anche se, spesso, contraddistinti soltanto dalla dichiarazione di adempimenti adottati.

Nell'allegato 1 sono riportati i risultati dell'indagine svolta per l'esercizio 2009.

Dal carattere, talora, burocratico delle risposte fornite, non emerge (salvo qualche importante eccezione) una particolare sensibilità nei confronti del tema della prevenzione dei fenomeni corruttivi. La Corte, quindi, come si è detto, vede con particolare favore le disposizioni contenute nel decreto legislativo 150/2009, che prevedono l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di approvare il Piano per la trasparenza e l'integrità e quelle che responsabilizzano la dirigenza in tal senso. Tale piano, come si dirà meglio in seguito, dovrà, però, essere coordinato con il Piano nazionale anticorruzione, di cui all'art. 1 del ddl all'esame.

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte, per promuovere forme più efficaci di controllo ai fini della prevenzione della corruzione, hanno affermato la necessità che i controlli sull'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni (ma ciò vale anche per altre tipologie di settori di spesa) siano "randomizzati", siano, cioè, svolti in modo completo (anche con verifiche *sur place*) sull'intera catena procedimentale (ed, in particolare, sull'esecuzione dei provvedimenti), in

base a criteri di casualità e con mancanza di preavviso. La Corte ritiene che tale tipologia di controllo, sperimentata in altri paesi, possa costituire uno strumento di dissuasione particolarmente efficace. Tali controlli dovrebbero, anche, interessare i nuovi Organismi indipendenti di valutazione, i servizi di *internal auditing*, i collegi di revisione degli enti e i collegi sindacali delle società partecipate, in modo da coinvolgere, nell'azione di prevenzione della corruzione, anche questi importanti uffici di controllo interno.

Va poi richiamato l'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, che prevede che "la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali, ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione, stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente" (c.d. "controllo concomitante"). È perciò auspicabile che alla citata norma sia data rapida e concreta applicazione, con specifiche richieste su settori a rischio.

Quanto al profilo della responsabilità degli amministratori, è ben noto che il compito di contrasto della corruzione è rimesso, precipuamente, alla Autorità giudiziaria ordinaria. Anche se va evidenziato 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.

Non meno 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 amministrazioni¹.

Su tali argomenti, la Procura generale ha, anche, richiamato l'attenzione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010 (Roma, Udienza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, 17 febbraio 2010, in www.corteconti.it)².

Va, poi, evidenziata l'incidenza della corruzione sugli equilibri della finanza pubblica: le fattispecie collegate a fatti di corruzione o concussione hanno naturale capacità di determinare un danno pubblico patrimoniale. Al riguardo, è stata da tempo messa in evidenza la c.d. "contabilità in nero", da cui viene tratta la tangente, con conseguente sottrazione al prelievo fiscale, nonché la natura di "costo illecito" che l'imprenditore riversa sulla p.a., attraverso condotte fraudolente, agevolate dall'agente pubblico corrotto o concussore. A seguito ed a causa del pagamento della tangente, il soggetto privato ricorre agli istituti ed alle regole contrattuali, che consentono di modificare, in proprio favore, l'equilibrio dello scambio economico. La revisione dei prezzi concordati, l'esecuzione di lavori supplementari a corrispettivo maggiorato, la realizzazione di economie di spesa in prestazioni di minore valore rispetto a quello concordato, sono tecniche di comportamento ed espedienti che consentono di recuperare l'iniziale costo occulto. La tangente diviene, così, oggetto di traslazione sul bilancio pubblico, per effetto dell'illecita azione di rivalsa del soggetto d'impresa nei confronti della PA.

L'entità ed estensione della corruzione in un Paese non può essere considerata solo con riguardo al numero di denunce o di procedimenti penali o contabili. Infatti,

¹ "...Although the Court of Audit is not entrusted with a specific role in the fight against corruption, it contributes de facto to this objective through its auditing and judicial tasks. From 1996 to 2006, the Court of Audit issued a total of 17,576 sentences (6,620 convictions), in first instance. Generally, the judicial proceedings of the Court of Audit last around 1 year and 9 months in first instance, and 2 years and 5 months in appeal. In 2008, the Court of Audit recovered a total of 69,013,083 EUR for damages caused to the Italian State through corruption in public administration; a total of 185 judgments were issued against public officials involved in corruption offences..."
Tale ruolo della Corte è stato anche recentemente riconosciuto nel Seminario sulla "Prevenzione dei rischi della corruzione" ("A prevencao dos riscos de corrupcao") organizzato dal Tribunal de Contas e dal Consiglio di prevenzione della corruzione (Conselho de Prevencao da Corrupcao) della Repubblica del Portogallo, Lisbona, 22 marzo 2010, al quale la Corte dei conti italiana è stata chiamata a partecipare unitamente ai Servizi anticorruzione delle repubbliche Francese e del Brasile.

² Le relazioni svolte in tale sede (e anche in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato) sono regolarmente richiamate dal Servizio centrale anticorruzione del Dipartimento della funzione pubblica (SAeT).

i reati di corruzione sono caratterizzati da una rilevante difficoltà di emersione (c.d. "numero oscuro"), dal momento che le condotte illecite sfuggono, spesso, alla individuazione, per effetto della "scarsa propensione" alla denuncia all'A.G.O., determinata dal preesistente accordo fra corruttore e corrotto. In tale quadro, appare evidente come l'attività della giurisdizione contabile debba affiancarsi all'attività giudiziaria penale, nel contrasto al fenomeno della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Con riferimento al coordinamento dell'attività di controllo con l'attività delle procure contabili, si rileva che le vigenti misure legislative e le ulteriori misure previste del disegno di legge in esame, dirette alla prevenzione e repressione della corruzione e della illegalità, ben si inseriscono, come innanzi si è detto, nel più vasto processo di riforma della pubblica amministrazione, che si fonda sui principi di "fedeltà" e "buona amministrazione", indicati negli articoli 54 e 97 della Costituzione, in base ai quali una amministrazione pubblica più efficiente, trasparente e meno costosa risulterà anche più impermeabile e reattiva di fronte alle condotte di corruzione.

Pertanto, ben a ragione, tali disposizioni (quali la legge n.15 del 2009 ed il successivo decreto legislativo n. 150 del 2009), si ispirano al principio del "recupero" della rilevanza dei controlli di regolarità amministrativo contabile e dell'obbligo di denuncia alla Corte dei conti.

Il nuovo "organismo indipendente di valutazione" previsto dall'art. 14, d.lgs. n. 150/09 cit., riconducibile alla categoria dei controlli "gestionali" ex d.lgs. n. 286/99, deve comunicare "tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato della funzione pubblica e alla Commissione di cui all'art. 13".

Appare, in tal modo, superata la esenzione, per gli appartenenti agli organi di controllo "gestionale", di cui all'art. 1 comma 6 del d.lgs. 286/99, dall'obbligo di denuncia, di cui agli art. 53 r.d. 12 luglio 1934 n.1214, art. 83 r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, art. 20 d.P.R. 3 gennaio 1957 n. 3, art. 239, co. 1, lett. e) d.lgs. n. 267/2000, art. 90, co. 4, d.P.R. n. 97/2003 e, contemporaneamente, riaffermato il principio di diretto obbligo di comunicazione alla Corte dei conti (da intendersi la Procura, se si tratta di fatto comportante danno erariale) per gli organi di controllo interno, principio, finora, affermato, espressamente, solo per gli "ispettori generali"

di cui all'art. 20 del t.u. imp. civili dello Stato e dall'art. 239 del t.u. (d.lgs. 267/2000) sugli enti locali per i revisori di tali enti .

Al fine di rendere effettivamente operativa la funzione di contrasto alla corruzione ed alla illegalità che possono svolgere le procure contabili, appare coerente con il sistema in precedenza delineato e, soprattutto, con la disciplina dell'avvio dell'istruttoria in materia di responsabilità amministrativa, introdotta dalla novella di cui all'art. 17, comma 30-ter, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, come modificato dall'art. 1, comma 1 del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, - che ha sostanzialmente limitato l'"iniziativa" del p.m. contabile - il conferire alla prevista attività di controllo anticorruzione una piena effettività, sancendo, per tutti i soggetti alla stessa preposti, l'obbligo di immediata comunicazione alla procura contabile competente dei fatti accertati che possano configurare ipotesi di corruzione.

Infine, è da evidenziare che la nota giurisprudenza sul c.d. "danno all'immagine"³ si è formata proprio per contrastare condotte che danneggiano (a volte irreparabilmente!) l'immagine e la reputazione di un'amministrazione nella quale si è consumato un reato di corruzione. A questo riguardo, non si può non rilevare che l'art. 1, comma 1 del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, (che ha modificato l'art. 17, comma 30-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78), nel prevedere che "Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97" (reati contro la pubblica amministrazione). "A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale", ha determinato un oggettivo affievolimento dell'efficacia dissuasiva dell'azione delle procure della Corte dei conti.

In allegato, le osservazioni sulle singole disposizioni contenute nel ddl anticorruzione.

³ CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE - Sentenza 23 aprile 2003 n. 10/SR/QM.