



TTR

FONDAZIONE ROMA • THINK TANK REPORT



n.4

**Per la crescita dell'economia
Il Disegno di Legge anticorruzione**

Roma, 23 aprile 2012



FONDAZIONE ROMA

Think tank culturale e impegno sociale

La presente pubblicazione scientifica appartiene alla collana dal titolo

«Fondazione Roma • Think Tank Report»

dedicata all'attività di «think tank» culturale della Fondazione Roma.

La Fondazione Roma, punto di arrivo di una tradizione secolare, erede del Monte di Pietà, istituito da Papa Paolo III nel 1539, della Cassa di Risparmio di Roma, fondata per volontà di Papa Gregorio XVI nel 1836, che nel 1937 incorpora il Monte di Pietà e della Fondazione Cassa di Risparmio di Roma, nata all'inizio degli anni Novanta, in seguito alla riforma «Amato», affianca all'attività filantropica nei cinque settori di tradizionale intervento – Sanità, Ricerca scientifica, Istruzione, Arte e cultura, Assistenza alle categorie sociali deboli – quella di esame delle problematiche sociali e politiche che si presentano nel nostro vivere quotidiano. Un vero e proprio «think tank» culturale che, come dichiara il Presidente della Fondazione Roma, Prof. Avv. Emmanuele Francesco Maria Emanuele, «punta all'approfondimento di argomenti che spesso precedono il divenire degli accadimenti socio-politici ed economici nel nostro Paese». Nella essenzialità e nel rigore formale che la contraddistinguono, la Collana vuole raccogliere i contributi di quanti, autorevoli esponenti del mondo politico, economico ed accademico del nostro Paese e personalità di profilo internazionale, condividono con la Fondazione Roma le sfide culturali del nostro tempo.



T.T.R.

FONDAZIONE ROMA • THINK TANK REPORT

PER LA CRESCITA DELL'ECONOMIA Il Disegno di Legge anticorruzione

ROMA 23 APRILE 2012

Fondazione Roma

Relazioni dei partecipanti

Pag. 4 **1.0** Emmanuele Francesco Maria EMANUELE - Apertura dei lavori
Presidente della Fondazione Roma

Interventi

- Pag. 8 **2.0** Lucio BATTISTOTTI - Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea
- Pag. 12 **3.0** Fausto CAPELLI - Collegio europeo / Università di Parma
Direttore della Rivista «Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali»
- Pag. 16 **4.0** Gian Antonio STELLA - Giornalista del «Corriere della Sera». Moderatore della conferenza
- Pag. 18 **5.0** Sergio SANTORO - Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
- Pag. 22 **6.0** Ermanno GRANELLI - Consigliere della Corte dei Conti
- Pag. 30 **7.0** Filippo PATRONI GRIFFI - Ministro per la Funzione Pubblica e la Semplificazione
- Pag. 34 **8.0** Luigi GIAMPAOLINO
Presidente della Corte dei Conti
- Pag. 38 **9.0** Giuseppe COGLIANDRO - Presidente della Sezione di controllo per gli Affari Comunitari ed Internazionali della Corte dei Conti - Responsabile della formazione
- Pag. 42 **10.0** Giovanni TRIA - Presidente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
- Pag. 46 **11.0 Conclusioni**
Luigi GIAMPAOLINO

n.4

T.T.R.

A cura di: Fondazione Roma - Comunicazione e Relazioni Esterne
Crediti fotografici: Claudio Raimondo per le foto di pag. 5 e 32; Giuseppe Schiavinotto per la foto di pag. 2-3 e per le foto dell'opera *Allegoria della Giustizia*, Giovanni Battista Gaulli, secolo XVII, olio su tela, 65x49 cm. Collezione Fondazione Roma, inv. n. 355
Impaginazione e grafica: ACC & Partners - Via Città della Pieve, 58 - 00191 Roma
Tipografia: Palombi & Lanci s.r.l. - Via Lago di Albano, 20 - Villa Adriana - 00010 Tivoli
Pubblicazione fuori commercio
Fondazione Roma - Via Marco Minghetti, 17 - 00187 Roma - © Fondazione Roma





PER LA CRESCITA DELL'ECONOMIA Il Disegno di Legge anticorruzione

Il Convegno affronta un tema di cruciale importanza di contenuto non solo etico ma anche economico: come contribuire al rilancio dell'economia sconfiggendo la corruzione.

Il rilancio dell'economia in Italia, infatti, potrà realizzarsi soltanto se avrà successo la lotta contro la corruzione e contro lo sperpero del pubblico denaro che causano, oltretutto, danni di immagine incalcolabili per il sistema-Italia, specialmente in tempi di crisi, come quelli che stiamo vivendo, che richiedono l'impegno di tutti i cittadini per un rilancio dell'economia.

Occorre pertanto intraprendere, con determinazione, una lotta decisa contro gli sprechi e contro la corruzione, per fare in modo che ai pesanti sacrifici imposti alla generalità dei cittadini, chiamati a contribuire alla salvezza delle finanze dello Stato, corrisponda un rigoroso ed efficace sistema di controllo all'interno della Pubblica Amministrazione in grado di contrastare le violazioni che ogni giorno vengono segnalate dai mass media.

Saluto le Autorità presenti e do il benvenuto ai relatori, ringraziandoli per la disponibilità manifestata ad intervenire al convegno odierno. Ringrazio anche i numerosi presenti, perché mi fanno sperare che un tema così fondamentale possa rimanere sempre prioritario nell'agenda della classe politica, della magistratura, delle forze dell'ordine e dell'opinione pubblica, all'interno della quale si deve consolidare la consapevolezza che la lotta alla corruzione è innanzitutto una questione culturale, che deve essere fatta propria da ogni singolo cittadino, analogamente a quanto dovrebbe accadere per il rispetto della legge più in generale.

Parlare della lotta alla corruzione può sembrare superficialmente un'ovvietà, ed invece la cronaca quotidiana ci testimonia che detto reato è ancora radicato e diffuso, come dimostrano anche i dati della classifica della «Transparency International», che per il 2011 pone drammaticamente l'Italia al 69° posto. Sebbene l'indice misuri la percezione della corruzione più che i casi realmente accertati, e non ci sia una relazione diretta tra esso e l'arretramento economico, si tratta comunque di un dato che influisce in misura pesantemente negativa sulla credibilità internazionale del nostro Paese, oltre a generare un diffuso clima di sfiducia che mortifica i beni relazionali. Non a caso, secondo il rapporto dell'Economic Index Forum 2011, la corruzione e la criminalità organizzata costituiscono i maggiori ostacoli per gli investimenti stranieri e, in particolare, per la crescita economica del Mezzogiorno.

La crisi economico-finanziaria in atto, con tutti i suoi effetti anche drammatici, dovrebbe per lo meno indurre a riflettere su quanto grandemente la lotta alla corruzione contribuirebbe a liberare energie e risorse, e a favorire l'emersione di attività economiche che giovano al sistema della fiscalità generale. La prassi della corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione e negli appalti pubblici, nonché nell'ambito degli incentivi alle attività produttive, distrugge il mercato, creandone altri protetti paralleli, altera la libera concorrenza, favorendo una selezione alla rovescia, devasta il mercato del lavoro, aliena gli investimenti produttivi, alimenta la filiera dell'illegalità fino ad arrivare alla criminalità organizzata, riduce l'efficacia della spesa pubblica, con conseguente lievitazione dei costi, ed incrina la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

I danni economici di una prassi corruttiva diffusa sono enormi. Una relazione presentata al Parlamento europeo nel giugno dello scorso anno stimava che la corruzione costi all'Europa 120 miliardi di euro all'anno, ovvero l'1 per cento del PIL dell'intera UE. In Italia si stima che la corruzione produca ogni anno danni per circa 60 miliardi, cioè la metà di tutta la UE. Il dato probabilmente è sovrastimato, ma è assai significativo di quanto, nonostante l'impegno delle forze dell'ordine e della magistratura, la corruzione sia da noi un fenomeno costante, diffuso e percepito quasi come normale.

Per combatterlo, ho la sensazione che lo sforzo più consistente debba essere rivolto non tanto sul versante legislativo, quanto su quello amministrativo, nel semplificare le procedure e, soprattutto, nell'agire con determinazione sui fattori che costituiscono il terreno favorevole alla sua diffusione, come gli oneri burocratici e la qualità della burocrazia, nel pretendere la trasparenza ed il rispetto delle norme vigenti, nel potenziare il capitale sociale. Il quadro normativo appare presidiato in ambito europeo, dagli artt.285-287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che affidano alla Corte dei Conti europea il controllo formale di legittimità sulla correttezza e regolarità della gestione finanziaria e nel nostro ordinamento, dalla legge n.116/2009 di ratifica della Convenzione ONU in materia di anticorruzione, dal piano straordinario contro le mafie e delega al governo in materia di normativa antimafia, approvato con la legge n.136/2010.

Sono, tuttavia, d'accordo nel ritenere che una rivisitazione delle norme sulla concussione e su quelle che riguardano la prescrizione di reati come questi sia necessaria, insieme all'approvazione del disegno di legge anticorruzione n.2156/10, licenziato dal Senato ed in discussione alla Camera, che, credo, possa dare un contributo decisivo, soprattutto ove preveda un inasprimento delle pene, sanzioni pecuniarie proporzionate al be-

neficio ottenuto, forme di incentivazione all'abbandono dell'accordo corruttivo. L'emendamento al disegno di legge citato, presentato di recente dal governo, va nella direzione giusta, a mio avviso, almeno sotto il primo profilo, ed anche in rapporto alla opportuna individuazione di nuovi reati, quello dell'induzione indebita, distinto dalla concussione per induzione, e quello del traffico di influenze illecite, che mira a sanzionare i comportamenti propedeutici all'accordo corruttivo, mentre mi pare carente sotto gli altri due.

Sarebbe, inoltre, opportuno che il governo prenda in seria considerazione le raccomandazioni formulate dal GRECO (Gruppo di Stati contro la Corruzione) nel maggio 2011, dove si rileva che l'Italia non ha ancora aderito a nessuno degli strumenti suggeriti dal Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione (Convenzione civile e penale sulla corruzione). D'altra parte, però, conoscendo la propensione della UE all'eccesso di regolazione, mi sia permesso di citare Tacito, che negli *Annales* ammoniva che «In uno stato totalmente corrotto si fanno leggi a non finire».

Quindi, meglio poche norme, chiare, improntate alla trasparenza, all'etica, alla semplificazione ed al controllo collaborativo, affinché il legislatore mandi un segnale forte verso un profondo, concreto, sostanziale rivolgimento morale, che porti alla emersione ed alla condanna di comportamenti riprovevoli ed illegali, che noccono all'intero Paese.

Auspico che dal convegno odierno possano emergere spunti fecondi e propositivi, affinché la lotta alla corruzione sia accompagnata da un efficace sistema di controlli, ma soprattutto dalla consapevole e generale riprovazione di tutti gli Italiani.



Roma, 23 aprile 2012

Il Presidente Emanuele apre i lavori del convegno «Per la crescita dell'economia»



Allegoria della Giustizia, part.
Giovanni Battista Gaulli detto
"il Baciccio" (1639-1709)
secolo XVII, olio su tela, 65x49 cm
Collezione Fondazione Roma, inv. n. 355
foto Giuseppe Schiavinotto©



Buongiorno, sono Lucio Battistotti e sono il direttore della rappresentanza in Italia della Commissione Europea. Desidero ringraziare innanzitutto il professor Emanuele per averci ospitati in questa magnifica sede, per questo convegno, che era effettivamente la prosecuzione ideale di quello che tenemmo a fine novembre del 2010, i cui dati saranno presentati alla fine della mattinata dal Presidente della Corte dei Conti Giampaolino. Quel convegno aveva un bellissimo titolo: «Una battaglia di civiltà per lo sviluppo».

Tra le cose che ha ricordato il presidente Emanuele, ce n'è una importantissima ed è il fatto che gli stranieri, diciamo semplicemente, non vengono a investire in Italia. Questo lo avevamo già denunciato nell'ambito di quel convegno ed io avevo portato a suo tempo dei dati, che dimostravano come il sistema Italia, cioè questo nostro Paese, starebbe molto meglio se potesse usufruire di un flusso di investimenti diretti esteri, i cosiddetti IDE, pari a quelli di cui godono la Francia o la Gran Bretagna. Il nostro è un Paese fortemente manifatturiero, che ha una grande capacità di esportazione. Il bilancio italiano ha un avanzo primario, quindi tanti indicatori economici di questo Paese sono buoni, o più che buoni. Purtroppo, però, c'è la bolletta energetica da pagare e non ci sono, a fronte di tutto questo, investimenti diretti esteri per coprirli.

Negli ultimi 15 anni sono stati compiuti notevoli sforzi, a livello internazionale, europeo e nazionale, per ridurre la corruzione e l'impatto della stessa sulla società. A livello dell'Unione europea il quadro giuridico per la lotta contro la corruzione è stato sviluppato con l'adozione di una normativa contro la corruzione nel settore privato e con l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea riconosce che la corruzione è una sfera della criminalità a dimensione transnazionale e che gli Stati membri, da soli, non hanno gli strumenti per affrontarla. Per questo motivo le misure contro la corruzione sono state integrate e inserite in maniera trasversale nelle politiche dell'Unione. Nonostante negli ultimi decenni l'Unione europea abbia significativamente contribuito all'apertura e alla trasparenza dell'intero continente, vi è ancora sicuramente molto da fare, lo ricordava il presidente Emanuele. Ad oggi, infatti, l'attuazione del quadro giuridico anticorruzione rimane ineguale da uno Stato membro all'altro e complessivamente insoddisfacente. La legislazione anticorruzione dell'Unione europea non è stata recepita in tutti gli Stati membri e la cosa ancor più grave è che alcuni Paesi non hanno ancora ratificato i principali strumenti anticorruzione internazionali.

Ad esempio, l'Italia ha firmato la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa il 27 gennaio del 1999, ma ancora non l'ha ratificata. Il 15 maggio 2003 ha firmato il protocollo addizionale alla Convenzione penale, ma ancora non l'ha ratificato. Lo scorso 14 marzo 2012 il Senato, dopo ben dodici anni, ha approvato la Convenzione e adesso toccherà alla Camera la ratifica definitiva della stessa.

Ripeto delle cifre che sono state già citate dal presidente Emanuele: ogni anno nell'Unione europea un importo stimato in 120 miliardi di euro, pari all'1 per cento del PIL, va perso a causa della corruzione, circa la metà è quella italiana. Benché la natura e l'entità della corruzione varino, il fenomeno nuoce a tutti gli Stati membri dell'Unione europea e all'Unione nel suo insieme; provoca danni finanziari, diminuendo i livelli di investimento, impedendo il buon funzionamento del mercato interno, altra chiave dello sviluppo, e riducendo le finanze pubbliche; causa danni sociali, poiché i gruppi della criminalità organizzata vi ricorrono per commettere altri gravi reati, come il traffico di droga e la tratta degli esseri umani. Inoltre, se non affrontato, il fenomeno della corruzione può minare la fiducia nelle istituzioni democratiche e indebolire la credibilità dei dirigenti politici.

Vi citerò alcuni dati dell'ultimo Eurobarometro che sono, a mio avviso, molto interessanti per vedere qual è la percezione del fenomeno in Europa e per paragonarla a quello che succede in Italia. L'ultimo Eurobarometro è stato condotto tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre del 2011 e i dati sono stati pubblicati dalla

Commissione europea il 15 febbraio scorso, quindi sono piuttosto recenti. Da ciò emerge che quasi tre quarti degli europei ritiene ancora che la corruzione sia un grave problema e che essa sia presente a tutti i livelli di governo. L'8 per cento dei rispondenti afferma di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti nell'ultimo anno. Ecco alcuni dei dati più rilevanti: la maggioranza degli europei, il 74 per cento, ritiene che la corruzione sia un grave problema nel loro Paese, percentuale che sale all'87 per cento in Italia. Quasi la metà dei cittadini europei, il 47 per cento, pensa che il livello di corruzione del loro Paese sia aumentato negli ultimi tre anni, in Italia il 56 per cento. Questo è un dato bruttissimo, perché il fatto che negli ultimi tre anni, nonostante gli sforzi, la percezione della corruzione, sia in Italia che in Europa, è aumentata, non è certo un "bel vedere" per la nostra società.

La maggior parte degli europei pensa che la corruzione sia presente nelle istituzioni locali, regionali e nazionali. La percentuale è tra il 76 per cento e il 79 per cento in Europa e tra il 90 e il 95 per cento in Italia. Anche questo è un bruttissimo dato. Gli europei sono convinti che i casi di corruzione e di abuso di potere si verificano in tutti i settori pubblici e che, più probabilmente, vi siano coinvolti i politici nazionali (57 per cento a livello europeo e 67 per cento a livello italiano) e i funzionari che giudicano gli appalti pubblici (47 per cento in Europa, 60 per cento in Italia). Il 40 per cento degli europei e il 50 per cento degli italiani crede che i rapporti troppo stretti tra il mondo imprenditoriale e quello politico contribuiscano alla corruzione. Tra i fattori indicati, l'inerzia dei politici e la scarsa trasparenza sulle modalità di spesa del denaro pubblico, attorno al 35 per cento. La maggioranza, 68 per cento in Europa e 75 per cento in Italia, non ritiene che vi sia sufficiente trasparenza e vigilanza in materia di finanziamento dei partiti. Qui tocchiamo un punto delicato. Nel momento in cui la rilevazione fu fatta non era ancora scoppiata la questione ma, se la rifacessimo oggi, i risultati probabilmente sarebbero catastrofici.

Questi dati dimostrano che già a ottobre-novembre dello scorso anno i campanelli d'allarme suonavano, ma nessuno li ascoltava. Come è stato confermato in questi giorni, su questa vicenda è intervenuta anche la Commissione anticorruzione del consiglio d'Europa, bocciando il sistema italiano di finanziamento dei partiti e richiamando l'urgenza di norme più stringenti contro il reato di corruzione e di garanzie di maggiore controllo. La maggioranza degli europei, 70 per cento, ritiene che la corruzione sia inevitabile e che sia sempre esistita. Anche questo è un dato che non ci piace sentire. Non ci piace sentire che la corruzione sia sempre esistita e che sia inevitabile. Sappiamo che l'uomo è corruttibile, ma affermare che la corruzione sia inevitabile non mi sembra eticamente bello. Non mi sembra un bel lascito per giovani e neanche un bello sprone per coloro che sono chiamati in futuro a gestire la nostra società.

La maggioranza degli europei, 67 per cento, dichiara che il fenomeno della corruzione non li tocca nella vita quotidiana. Qui c'è un dato abbastanza contraddittorio tra Italia ed Europa: mentre il 67 per cento degli europei dichiara che il fenomeno non li tocca, in Italia questa percentuale scende al 47 per cento. Qui vediamo in effetti l'impatto reale del fenomeno, molto maggiore nel nostro Paese di quanto non avvenga nel resto d'Europa. È una percentuale ancora inferiore, l'8 per cento (in Italia invece il 12 per cento) che afferma di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti nell'ultimo anno. Di fronte a un caso di corruzione, per ottenere aiuto gli europei si rivolgerebbero con maggiore fiducia alle forze di polizia (42 per cento) e alla magistratura (41 per cento), piuttosto che ai rappresentanti politici. È scontato. Qui i dati italiani sono assolutamente in linea con quelli europei.

Forse vi ho un po' annoiato, ma ritengo che siano dati importanti perché dimostrano come il fenomeno non sia solo italiano, ma coinvolga l'Europa. Non abbiamo il tempo di fare una disamina Paese per Paese, ma comunque la percezione generale credo che sia stata fornita.

Brevemente ancora alcuni dati: nel giugno dell'anno scorso la Commissione europea ha adottato un pacchetto di misure anticorruzione, che riconosce una maggiore importanza al problema in tutte le pertinenti politiche europee. La Commissione ha, inoltre, istituito un meccanismo specifico di monitoraggio e di valutazione – chiamato «Relazione anticorruzione dell'Unione europea» – mediante il quale verrà fatto il punto della situazione in materia di lotta alla corruzione in tutti i 27 Stati membri dell'Unione. La prima relazione è prevista per il prossimo anno, il 2013. Credo che questo sia un passo avanti importante, perché, fino a oggi, in Europa, abbiamo avuto la Corte dei Conti europea e le procedure di scarico del bilancio, ma non c'era

ancora una focalizzazione concreta e puntuale sul fenomeno della corruzione e sui suoi effetti, qualitativi e quantitativi. Dal prossimo anno ci sarà un *focus* particolare dell'Unione.

Credo che sia meglio che tralasci alcune cose che mi ero prefisso di dire. Dirò unicamente che c'è una serie di norme che sono state approvate recentemente, il 12 marzo scorso. Per quanto riguarda i proventi delle attività illecite, la Commissione ha proposto lo scorso 12 marzo nuove norme per una più efficace e diffusa confisca di fondi e altri beni acquisiti mediante attività criminali. Qui andiamo a livello di criminalità organizzata; oggi e domani è presente a Roma la Commissaria europea Malmström, che si occupa di lotta alla corruzione. Incontrerà il presidente della Repubblica e il ministro Cancellieri. La Commissaria si recherà anche in Puglia con Don Luigi Ciotti, per visitare le terre tolte alla criminalità organizzata. Credo che questo sia un segnale abbastanza importante.

Questi provvedimenti, però, attengono soprattutto alla criminalità organizzata più che alla corruzione come fenomeno diffuso, che corrode alle radici il vivere civile di una nazione e ne svilisce le energie più positive e più profonde. Sono personalmente convinto che nella maggior parte dei casi – e credo di raggiungere l'opinione del presidente Emmanuele – sia inutile inasprire ulteriormente norme e sanzioni. Ciò che si deve fare è impedire di rubare, ponendo in essere meccanismi adeguati di controllo, tenendo presente quanto affermato dal Machiavelli, che nei *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio* scriveva: «Presupporre tutti gli uomini essere cattivi, e che gli abbiano sempre a usare la malignità dell'animo loro, qualunque volta ne abbiano libera occasione». Ricordiamoci che non siamo santi e che dobbiamo controllarci tutti.

Grazie e buon lavoro.



Allegoria della Giustizia, part.
foto Giuseppe Schiavinotto ©

Anch'io ringrazio il presidente Emanuele per aver accettato di organizzare insieme a noi questo convegno, ospitandoci in questa splendida sala della Fondazione. Il mio compito è quello di presentare brevemente il convegno, delinearne finalità e contenuti.

Tutti noi, leggendo i giornali e seguendo i *mass media*, abbiamo notato che quando si parla di corruzione si cerca di approfondire e di prendere in considerazione soprattutto gli aspetti penalistici. Il fatto corruttivo viene visto soprattutto sotto il profilo del diritto penale, per qualificarlo come reato (corruzione concussione) e per delimitare pene e sanzioni. Sono tutte cose molto importanti, ed è giusto che siano disciplinate in modo accurato, ma in questo convegno si parla di altri aspetti. Il fatto corruttivo deve essere giustamente perseguito, ma l'obiettivo principale è quello di prevenirlo, cioè cercare di evitare che si verifichi, attraverso un sistema adeguato di controlli. Si può impedire ad una persona di rubare, ma non di essere un ladro, e quindi se tale persona si trova in una condizione favorevole, in mancanza di controlli, ruberà, si farà dare la tangente.

Volendo definire in modo ironico la tangente, quindi, «tra il dire e il fare c'è di mezzo il dare». Il sistema penale cerca di colpire il dare, e quindi il ladro che ha già rubato, mentre il sistema di controllo preventivo cerca di incidere sul «dire e sul fare», cioè sulle procedure iniziali e finali, per evitare che la tangente venga data e venga presa. Questo è un po' l'obiettivo.

Quando abbiamo organizzato il convegno l'anno scorso - gli atti saranno presentati alla fine di quest'incontro e sono stati raccolti nel libro stampato dall'Editoriale Scientifica - ci siamo chiesti quali fossero i migliori sistemi di controllo preventivo che potessero essere applicati all'interno della pubblica amministrazione. Nell'ordinamento comunitario ci sono tanti strumenti, tanti mezzi di controllo, in particolare in tre settori: la tutela del lavoratore sul luogo di lavoro, l'ambiente e l'alimentazione. In questi settori ci sono dei controlli che hanno delle caratteristiche comuni e che, applicati da anni, hanno dato dei risultati eccellenti, a volte straordinari.

Per esempio, nel settore alimentare, prima dell'applicazione della regolamentazione comunitaria, noi italiani avevamo un sistema abbastanza rozzo e banale. Il rappresentante dell'autorità di controllo entrava nello stabilimento che produceva i prodotti alimentari, faceva una visita, prelevava i campioni e li mandava all'ufficio di igiene e profilassi per i controlli. Se i campioni andavano bene, il problema era terminato, era risolto; se non andavano bene, partiva una denuncia alla Procura della Repubblica per l'avvio del procedimento penale. Un sistema di questo genere è inefficace, perché il successo dipende dal caso: quel giorno i campioni erano corretti, il giorno dopo succede un guasto macchine ed evidentemente abbiamo i prodotti contaminati. Quindi non porta al risultato, che è quello di produrre dei prodotti che siano, dal punto di vista sanitario, corretti. Il sistema comunitario ha ribaltato completamente la filosofia e le prospettive. L'obiettivo non è quello di sanzionare il produttore perché ha violato la normativa o perché ha sbagliato, ma quello di fare in modo che vengano immessi sul mercato dei prodotti che siano, dal punto di vista sanitario, corretti e quindi idonei al consumo. Per fare questo è stato introdotto un sistema particolare, che ha obbligato tutte le imprese che producono prodotti alimentari, ma anche quelle che li distribuiscono, a inserire in ogni stabilimento una persona che civilmente, penalmente e amministrativamente, è responsabile di tutto quello che avviene all'interno, a partire dal momento in cui entra la materia prima fino a quando esce il prodotto finito, attraverso tutto il processo di lavorazione. Questo soggetto – attraverso un sistema di registrazione scritta, sia esso un sistema HACCP, *Hasard Analysis and Critical Control Points* – deve certificare che tutto quello che viene fatto sia registrato. Il controllore esterno, quindi il funzionario dell'organo di controllo, entra nello stabilimento, può fare le sue verifiche, ma soprattutto va a controllare il controllore, perché ha un parame-

tro di riferimento. Se il giorno prima, o una settimana prima, o dieci giorni prima, i prodotti sono stati immessi sul mercato e sono ineccepibili, ma il direttore dello stabilimento non ha osservato le procedure, può essere sanzionato; tutto questo anche se ha immesso sul mercato dei prodotti che sono corretti. Ecco qual è il meccanismo che funziona: l'abbinamento tra controllo interno e controllo esterno. Questo è un sistema di controllo efficace, che si è dimostrato eccezionale nell'applicazione in un settore, come quello alimentare, che interessa tutti i cittadini.

Quando lo scorso anno abbiamo organizzato il convegno ci siamo chiesti in che modo il sistema dei controlli avvenisse all'interno della Pubblica Amministrazione italiana e abbiamo scoperto, con sorpresa, che non ci sono controlli interni. Nel settore alimentare non c'è maneggio del danaro pubblico, invece all'interno della nostra amministrazione c'è maneggio del danaro pubblico, che è danaro altrui speso per scopi altrui (e quindi quello che dovrebbe essere sottoposto a maggiori controlli, mentre invece non si prevede nessun controllore interno). Quindi il controllo della Corte dei Conti, tramite controlli esterni saltuari e occasionali, documentali e soprattutto indiretti, non può avere la stessa efficacia di un controllo abbinato, come abbiamo visto in precedenza.

Questo si è verificato soprattutto all'interno dei comuni, quindi degli enti locali, nei quali prima c'era il controllore interno, il segretario comunale. Ora è stato abolito, quindi non abbiamo più un soggetto a cui spetta la funzione di controllo della legalità. Questo è molto grave, perché, a partire dal momento in cui i segretari comunali sono stati eliminati, i comuni sono andati in balia della politica e si sono aperte le porte al lassismo e al malaffare, o a qualcosa di peggio. Diventa una regola generale, quella di sapere che non si è controllati. Appare, quindi, giustificata la battuta di Ennio Flaiano che diceva: «nella pubblica amministrazione, se scoprono che sei onesto, sei fottuto». Ma forse è di Mino Maccari. Ennio Flaiano ne ha detta un'altra, che le assomiglia molto e dice: «Se dici la verità, prima o poi sarai scoperto».

La questione dei segretari comunali è un elemento molto importante, perché sappiamo che i comuni gestiscono delle risorse immense, attraverso le società partecipate, che erogano servizi pubblici: acqua, luce e gas, trasporti. Secondo un controllo, che è stato fatto dal quotidiano «Il Sole 24 Ore», esistono la bellezza di 5.000 società partecipate, naturalmente accerchiate da migliaia di amministratori molto attenti, che vogliono sfruttare la situazione. Quindi è chiaro che, se non si fa attenzione, questi possono approfittarne. Purtroppo c'è stata una sentenza, anche abbastanza recente, delle Sezioni unite della Corte di Cassazione, che ha aggravato le cose perché ha affermato che laddove ci siano delle partecipazioni - quindi quando la società è mista, è una società che non è interamente della pubblica amministrazione - la Corte dei Conti non può effettuare i controlli. Questo a mio avviso è sbagliato, perché laddove c'è un'impresa che, direttamente o indirettamente, è controllata dalla pubblica amministrazione, la Corte dei Conti deve intervenire. Diversamente, tutti questi amministratori, che attendono ansiosamente di poter trovare soddisfazione e quindi si avventano sulle imprese - come farebbero i topi su una forma di parmigiano reggiano, senza lasciare neanche la crosta -, possono operare indisturbati. Dovrebbe quindi essere introdotto un sistema di controllo abbinato, che dovrebbe essere il meccanismo efficace per prevenire l'atto corruttivo, nel senso che abbiamo detto. Nel nostro convegno abbiamo chiesto al Consigliere della Corte dei Conti Armando Granelli, il quale fa parte della Commissione che si occupa di suggerire gli emendamenti a questo disegno di legge anticorruzione, di spiegarci quali modifiche e quali novità verranno introdotte. Prima ancora dell'intervento del consigliere Granelli abbiamo chiesto al Presidente Sergio Santoro, che è Presidente dell'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici e gli appalti pubblici, e che ha maturato una larga esperienza come Presidente della Terza sezione del Consiglio di Stato, di illustrare quali tipi di controllo possono essere introdotti per prevenire questi atti corruttivi all'interno del settore degli appalti pubblici e quali altri potrebbero essere aggiunti per migliorare la situazione. Purtroppo, per ragioni improvvisate, non avremo la partecipazione all'intervento del Presidente Lo Bello e neppure del dottor Mastroianni. Comunque si potrà affrontare il problema sotto il profilo più pubblicistico.

Alla fine del nostro convegno, prima delle conclusioni del ministro Patroni Griffi, ci sarà una tavola rotonda, presieduta dal presidente Luigi Giampaolino, della Corte dei Conti. A questa tavola parteciperanno due relatori che sono stati scelti per le loro caratteristiche e che, pur operando in settori completamente diversi,

hanno un elemento in comune: il professor Cogliandro, che è Presidente della Sezione di controllo per gli affari comunitari internazionali e responsabile della formazione all'interno della Corte dei Conti, e il professor Giovanni Tria, che è Presidente della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, l'Istituto che ha come obiettivo la formazione.

Se effettivamente - lo sentiremo dal consigliere Granelli - vengono introdotte delle nuove tecniche di controllo, è bene che siano dei cambiamenti nella mentalità, sia da parte dei funzionari che devono applicare queste nuove tecniche, sia da parte di chi dovrà subirle. Questo dovrebbe essere alla fine un avvio di una proposta per un nuovo convegno dedicato espressamente alla formazione.

Da ultimo devo pregare Gian Antonio Stella di assumere la funzione di moderatore. Gian Antonio Stella, per tutti quelli che leggono il «Corriere della Sera» quotidianamente, e io sono uno di questi, è una fonte inesauribile di sorprese, molte delle quali amare, altre dolci. È un autore che scrive in modo chiaro, e questa è la cosa più importante. Ieri sera facevamo alcune battute, perché recentemente aveva scritto un articolo su un bollettino incomprensibile distribuito tra gli utenti dalla società dell'erogazione dell'elettricità di Bologna. La battuta venuta al momento è stata: «Perché essere difficili quando si può essere incomprensibili?». Stella scrive con garbo, con perizia e con bonomia, però è un censore intransigente dei malanni di questo nostro sventurato Paese, che potrebbero essere contrastati, e magari anche vinti, se ci si impegnasse con un po' di volontà e con grande determinazione.

A lei, dottor Stella, la parola.



Allegoria della Giustizia, part.
foto Giuseppe Schiavinotto ©

Ringrazio l'avvocato Capelli per queste sue parole e mi scuso con voi per il ritardo. Grazie dell'invito e grazie all'amico Lucio Battistotti per avermi trascinato in questa storia.

La corruzione è un tema che mi è particolarmente caro. Io partirei con una citazione del grande Felice Cavallotti, che nel 1895 scriveva: «In tempi men leggiadri e più feroci i ladri si appendevano alle croci; in tempi men feroci e più leggiadri si appendono le croci in petto ai ladri». Lo scrive pochi anni prima di essere ammazzato in uno dei tantissimi duelli che scatenava, perché aveva il vizio di essere piuttosto combattivo e pugnace, e questo gli provocava una serie continua di sfide. Meno male che la moda è andata in disuso, altrimenti io e il mio amico Sergio avremmo dovuto prendere lezioni di spada, di fioretto, di pistola, eccetera. Lo scrisse nel 1895, quando già c'era stata tutta una serie di scandali in Italia. Ricordo i due principali. Il primo è del 1868, ed è quello della cosiddetta «Regia Tabacchi», quando il ministro dell'economia dell'epoca si inventò un pezzo di finanza creativa. Decise, anticipando di un secolo e mezzo quello che sarebbe successo dopo, di dare a una società anonima il monopolio dei tabacchi per vent'anni, in cambio di un'anticipazione di cassa di 180 milioni dell'epoca. La cosa pazzesca è che dell'eventuale fallimento della società anonima si faceva garante lo Stato. Quindi bastava andare in banca e chiedere loro i soldi consegnando gli incassi. Quella fu una storia terribile, poi finita con il calvario di un uomo immeritatamente dimenticato in Italia, cioè il grande Cristiano Lobbia, che denunciò la cosa in Parlamento e finì dentro il tritacarne di una macchina del fango che si sarebbe poi conclusa con uno strascico di sette omicidi. Una storia terribile.

Poi ci fu lo scandalo della Banca Romana del signor Bernardo Tanlongo, che si stampava in casa le banconote, diventando famoso per il «torchietto del sor Tanlongo». Purtroppo, senza andare tanto lontano, la situazione è pesante anche oggi. Basti dire che nel 1996, cioè mentre si svolgevano i grandi processi di Tangentopoli, l'Italia era 33ª nella classifica di *Transparency*, che è la percezione della corruzione nella politica, e dopo una quindicina d'anni di campagne moralizzatrici è precipitata al 69º posto. Abbiamo perso 36 posizioni in poco più di tre lustri e questo la dice lunga sul fatto che non ci sia stata assolutamente la dovuta attenzione su questo problema.

Mi aggancio a quanto diceva prima il professor Emanuele, citando Tacito, e vorrei ricordare un'isola che si chiama Atrocla, immaginata in un'opera di uno scrittore polacco, Alexander Moszkowski. In questa isola - che fa parte di un arcipelago immaginario - ogni minuto della vita quotidiana è regolato da una pletora di leggi, codici e regolamenti, di una tale complicazione e contraddittorietà che è impossibile per un abitante dell'isola non infrangerne almeno uno, di tanto in tanto. Quasi tutti, di conseguenza, vengono puniti e i pochissimi innocenti vengono guardati con un certo sospetto. Come se non bastasse, le leggi e le leggine promulgate sull'isola sono conservate in ben 350.000 volumi - evidentemente sfuggiti al rogo di Roberto Calderoli, che tutti noi ricorderemo - che nel loro insieme costituiscono la biblioteca di Atrocla. La cosa migliore arriva adesso: ufficialmente la biblioteca ha lo scopo di evitare qualsiasi fuga di notizie riservate, ma di fatto, rendendo impossibile l'accesso a qualsiasi forma di documentazione, i bibliotecari tengono rigorosamente i volumi sottochiave e nessuno degli abitanti può conoscere leggi che pure dovrebbe rispettare per non essere puniti. I bibliotecari stessi, poi, si distinguono in due categorie: quelli che non danno informazioni e quelli che le danno sbagliate o fuorvianti, come il vigile che mi ha fatto arrivare in ritardo.

Fatto sta che si può anche sorridere di queste cose, ma il punto è che, come sottolineava il dottor Battistotti, noi non arriviamo a un terzo della media europea degli investimenti stranieri. Questo perché uno non può essere stimolato a venire a investire in un mondo in cui - cito Giuliano Ferrara, quindi una fonte al di sopra di ogni sospetto, lo cito tra virgolette, in un dibattito con Piercamillo Davigo - «devi essere ricattabile per fare politica». Per fare politica devi stare dentro un sistema che ti accetta perché, proprio come diceva il ragazzo

dell'ufficio IVA citato dal dottor Davigo nel corso del dibattito, «devi essere disponibile a essere comparsa di un meccanismo comunitario e associativo attraverso cui si selezionano classi dirigenti». Ma le classi dirigenti, teorizza Ferrara, vengono selezionate anche sulla base della ricattabilità. «Se tu sei ricattabile, ti posso mettere in un determinato posto, perché se tu stai in quel posto e io ti chiedo un piacere me lo devi fare». Questo è terribile. Allora si capisce anche perché dall'estero non vengono a investire. Ricordo che ci sono stati degli studi tremendi negli anni scorsi su questo tema. Vorrei comunque ricordare almeno questo: il valore totale degli investimenti stranieri è aumentato nel 2010-2011 dopo essere precipitato via via negli anni. È incredibilmente aumentato e sapete perché? L'aumento è stato dovuto quasi integralmente al fatto che gli stranieri si sono comprati la Parmalat: formalmente una multinazionale è venuta a investire nel nostro Paese, nel senso che si è presa l'azienda, così come la Louis Vuitton si è presa Bulgari. Aggiungiamo che adesso la Audi si è presa la Ducati. Ma qui non si può parlare di investimenti stranieri in Italia: è più corretto parlare di saccheggio di beni italiani, usando la situazione di debolezza che noi abbiamo su questo fronte. Qui mi fermo e apriamo questo giro di relazioni. Dunque chiamo al tavolo Sergio Santoro, Presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.



Roma, 23 aprile 2012

Da sinistra, Lucio Battistotti, Gian Antonio Stella e Fausto Capelli

Grazie. Il tema è molto complesso. Io naturalmente parlerò per i rituali otto minuti che abbiamo stabilito ieri sera. Il tema è molto complesso e bisogna accordarsi preventivamente su cosa vuol dire "corruzione", perché noi, che abbiamo studiato giurisprudenza, la riconosciamo in un delitto indicato nel codice. Però, nel caso dei contratti pubblici di cui io mi occupo, essendo il Presidente dell'Autorità di vigilanza, la corruzione è qualcosa di più. È un sistema distorsivo che alimenta l'illegalità, che si può articolare in illegittimità, in profili civilistici e amministrativi, prima ancora che penali. Quindi io vorrei subito precisare che il fenomeno di cui ci occupiamo non è un fenomeno che vede una persona con una valigetta che consegna a un funzionario una somma di denaro, ma è un fenomeno di più ampia portata, che non può essere nemmeno ridotto a quell'atteggiamento di indignazione che il giornalismo provoca.

Il giornalismo provoca indignazione non solo negli articoli del nostro moderatore, ma anche e soprattutto a livello televisivo, il che produce un fenomeno più teatrale che di indagine delle vere cause di questi fenomeni distorsivi. Io mi fermerei sostanzialmente all'indicazione delle cause e all'individuazione dei pochi rimedi. Dico «pochi» non perché noi non vogliamo lavorare, ma perché ci sono delle norme per le quali «varia tutto ciò che è sopra e che è sotto». Ci sono delle norme veramente chiave nel sistema dell'ordinamento giuridico che possono cambiare tutto. La Costituzione e l'Unione europea hanno cambiato tutto. Come può cambiare tutto nella corruzione? Sicuramente i tempi. Adesso va di moda lo studio della corruzione, perché c'è un disegno di legge all'esame di uno dei rami delle Camere; è stato già esaminato al Senato ed è stato presentato alla Camera. Un altro dei temi molto attuali è il ritardo nei pagamenti. Bisogna studiare quanto il ritardo nei pagamenti - che è cronico - induca alla corruzione. Io ho visto nella mia attività, prima di Consigliere di Stato e poi di Autorità indipendente, che il ritardato pagamento spesso è funzionale a estromettere alcune imprese dal mercato. Può essere veramente veicolo di corruzione. Il ritardato pagamento è quel fenomeno che, ad esempio, fa costare molto di più i presidi sanitari in Sicilia piuttosto che in Lombardia. Spesso i mezzi di stampa denunciano: perché un bisturi in una struttura deve costare tanto in Sicilia e molto meno in al Nord, nella provincia di Bolzano? La risposta è semplice: perché ci sono dei ritardati pagamenti, perché il fenomeno dei ritardati pagamenti è riconducibile a una serie di cause amministrative, a volte volute e a volte no.

Questo si genera nel sistema del mercato degli appalti, in questo caso negli appalti relativi alla sanità, che sono uno dei grandi canali di spesa pubblica. Io direi che, in generale, avere tempi certi nelle procedure amministrative può portare a una riduzione sensibile del fenomeno dell'illegalità e della corruzione. Tempi certi che sono assicurabili con dei sistemi moderni, innovativi: la telematica, che noi dovremmo vedere sviluppata in tutti i settori della Pubblica Amministrazione. Pensate a quale rivoluzione sarebbe potere conoscere a che punto è una pratica che ci interessa, come per esempio un condono edilizio o una pratica di finanziamento o di riconoscimento di invalidità. Poterlo sapere muovendo un tasto dal computer o dal netbook da casa, senza dover andare da un avvocato, spendere dei soldi e usare la carta bollata. L'informatica può aiutare moltissimo a prevenire la corruzione.

Altro punto, limitare la discrezionalità dei funzionari. Nel brevissimo *excursus* che farò sugli appalti tratterò il tema della discrezionalità. Il fatto che il legislatore, ad esempio, abbia affidato all'Autorità che presiedo la possibilità di adottare i bandi tipo - vietando le clausole discriminatorie che spesso vengono inserite nei bandi per poter falsare la concorrenza e favorire questa o quella impresa - è una grandissima conquista. Questa è una di quelle norme che sicuramente rappresentano un vantaggio, una grande utilità nella lotta alla corruzione. Certamente il legislatore non è sempre univoco nelle scelte. Spesso adotta delle scelte che intenzionalmente vorrebbero favorire il mercato, ma poi favoriscono anche le distorsioni. Io penso, ad esempio, all'innalzamento delle soglie per poter utilizzare le procedure negoziate, quelle di cui parlavamo ieri sera nel nostro col-

loquio a cena. «Trattative private», usando il vecchio termine, «procedure negoziate», usando il nuovo. L'innalzamento di queste soglie sicuramente genera distorsione. Lo si è fatto per favorire l'economia, vistosamente, però in questo modo si influisce su un'enorme quantità di contratti pubblici, perché essi sono molto più numerosi nei segmenti inferiori. Pensate che il 70 per cento dei bandi sono per un valore di 500.000 euro, il vecchio miliardo della nostra lira. Abbassare la soglia vuol dire influire su una grandissima quantità di contante, quindi la raccomandazione che si fa abitualmente per procedere negli affidamenti con le gare è sostanzialmente inevasa, elusa coscientemente dal legislatore, per un fine di promozione dell'economia. Che l'economia possa essere promossa soltanto da una procedura negoziata su così vasta scala io francamente non lo credo. Io credo viceversa che, in generale, siano preferibili delle procedure non automatiche ma a gara, concorsuali, veloci, rapide, con dei tempi molto solleciti.

Un altro dei grandi problemi del settore degli appalti è la polverizzazione enorme delle stazioni appaltanti, il moltiplicarsi dei centri di spesa e il moltiplicarsi dei centri di affidamento, le stazioni appaltanti. Siamo a livelli veramente record: siamo arrivati addirittura a 70.000 stazioni appaltanti in Italia, che rappresentano la quasi totalità dei centri di spesa. Questo è dovuto a una serie di fenomeni, che soltanto i giuristi, i costituzionalisti possono studiare. Il passaggio, per esempio, dal sistema statale centrale degli anni '70 a un sistema regionale e comunale, che vede nei comuni i principali centri di spesa, è un fatto importante. Questo ha portato l'Autorità che presiedo a fare accordi con la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, per poter formare gli appartenenti alle stazioni appaltanti distribuite ai singoli comuni. Se lasciati a se stessi, questi centri di spesa diventano influenzabili dalla criminalità organizzata, com'è intuibile, e diventano influenzabili anche da quella politica di non alta levatura che, a volte, vediamo denunciata e stigmatizzata sui mezzi di stampa. In generale, come si genera la corruzione? Da dove nasce la corruzione? Se dovessi parlare al cittadino, prima ancora che agli addetti al settore, direi che anzitutto nasce nelle scelte localizzative. Non si interviene mai nelle scelte localizzative salvo quando, ad esempio, ci sono le proteste generali o quelle degli enti locali. Ma nelle scelte localizzative si annida anche la corruzione. Ad esempio, favorire un'opera o un intervento di un'infrastruttura in un'area, piuttosto che in un'altra, può sicuramente favorire determinati soggetti, soprattutto quelli che detengono determinate aree. Io penso a un episodio che ho visto quand'ero bambino e mi riferisco alla scelta di realizzare l'aeroporto di Fiumicino su alcuni terreni che forse non erano assolutamente idonei. Questo è frutto di libri, ormai di una letteratura, che abbiamo conosciuto in altre epoche.

Spesso la progettazione inadeguata genera corruzione. In trentacinque anni di Consiglio di Stato spesso ho visto che le cause, che andavo a esaminare come magistrato, erano generate da una progettazione inadeguata, che lasciava aperte - a volte penso coscientemente, perché non potevano essere errori così ripetuti e così gravi - delle falle, poi immancabilmente denunciate davanti alle Magistrature amministrative. L'elaborazione del bando di gara può essere frutto di un patto corruttivo. A tutti è nota la dizione «bando fotografia»: individuare alcuni requisiti, piuttosto che altri, può aprire o chiudere il mercato a determinati attori economici. Ci sono, ad esempio, elementi distorsivi nelle varie fasi di valutazione delle offerte, quelle più discrezionali. Non è poi ignota al fenomeno distorsivo, corruttivo in genere, la fase dell'esecuzione dell'appalto. Vi è una nozione per gli addetti ai lavori negli appalti: la riserva. Essa rappresenta veramente un rebus. La riserva non è altro che la domanda che l'appaltatore fa in corso di esecuzione in relazione alle sue pretese pecuniarie nei confronti del committente. Le riserve sono abituali: non si fanno appalti senza le riserve. Io ricordo a me stesso che ci sono stati in Italia, e ci sono ancora, studi legali dedicati alle riserve, per cui chi vince una gara, chi esegue un lavoro o un servizio, è interessato non solo a prendere periodicamente il corrispettivo, ma è interessato soprattutto alla riserva, cioè a quel *quid pluris* che rappresenta un sistema di circuito professionale arbitrario e perverso. È ciò che può consentirgli di avere delle risorse che, sul piano strettamente formale, non avrebbe titolo di ottenere.

Poi c'è un problema di iper-normazione. L'abbiamo detto tutti, l'ha detto Emanuele, l'ha detto Stella. La frase di Tacito la conosciamo tutti: «*corruptissima republica plurimae leges*». Questo addensarsi di leggi, in una materia sicuramente complessa, di per sé provoca contenzioso. Debbo dire onestamente che il contenzioso è la mia materia principale; io sono nato nel contenzioso, quindi probabilmente non ho repulsione per il contenzioso ma, anzi, è la materia che di solito mi piace di più. Ciò non toglie che sia una materia costosa, che

genera ritardi e problemi. Il contenzioso si può azzerare con delle norme che ne sollecitino in modo drastico la soluzione, che la riservino alla fase iniziale del lavoro. Faccio solo un esempio. Se tutto il contenzioso sull'esecuzione della TAV fosse stato ristretto al momento approvativo dell'opera, ad esempio quando fu adottata la delibera CIPE, se i black-block si fossero sfogati sul CIPE piuttosto che sui cantieri, noi non avremmo avuto tutte quelle problematiche drammatiche. Non avremmo avuto problemi, perché la questione sarebbe stata risolta in una fase limitata iniziale, e non ci sarebbe stato l'attacco vile ai cantieri e alle maestranze, che indubbiamente genera disagio sociale e gravissimi problemi economici e politici.

Un'altra delle denunce è il ricorso elusivo alla legislazione emergenziale. Io spesso ho sentito dire, nei vari giri ministeriali che noi tutti facciamo, che «il ricorso alla legislazione della protezione civile serve per snellire i lavori». Cioè è un ricorso che si fa - come ad esempio per i mondiali di nuoto o per le manifestazioni sportive del 1990 - soltanto per arrivare rapidamente all'esecuzione di opere, che sono indubbiamente di interesse pubblico. Noi, come Autorità, però, abbiamo spesso denunciato l'elusione dei principi fondanti di questo sistema. Ad esempio, eludere le procedure con legislazione emergenziale, che è nata per calamità naturali ben gravi (come quella de L'Aquila), provvedere, ad esempio, a ristrutturare in questo modo i villaggi sportivi di proprietà privata, francamente è, più che un danno, una illegittimità vera e propria. Su questo problema c'è stata una pronuncia favorevole ai privati, ed è sicuramente una grande presa in giro della collettività.

Un altro degli aspetti importanti per correggere il fenomeno che stiamo studiando, e che ovviamente denunciavamo, è il ruolo delle banche dati. L'autorità ha come fiore all'occhiello la banca dati nazionale dei contratti pubblici, che ha avuto un ruolo, anche grazie all'intervento del ministro Patroni Griffi, di accelerazione delle procedure di affidamento. Attraverso questa banca dati vengono inseriti non soltanto tutti i contratti già sottoscritti, ma soprattutto tutti i requisiti che gli aspiranti ai futuri contratti possono ottenere. Questo consente naturalmente di avere procedure più snelle, che prescindono da quelle finora in vigore, che sono delle autocertificazioni. L'autocertificazione è stata una conquista dei vari ministri della funzione pubblica che si sono succeduti negli anni '90, però presenta un margine di dubbio, quello del falso, cioè della possibilità di incorrere in errori, che a volte sono lievi, ma altre volte portano a conseguenze irreparabili. Con la banca dati dei contratti pubblici si può accedere al mercato dei contratti pubblici in modo assolutamente automatico, quasi trasparente, cioè avere una qualificazione, una certificazione che proviene direttamente dalla Pubblica Amministrazione. Noi tutti siamo contribuenti: in pratica è come se la dichiarazione dei redditi ce la facesse direttamente (come avviene da qualche parte, sicuramente meglio che da noi) il Ministero delle Finanze.

Per quanto riguarda il sistema di qualificazione, notiamo che il sistema di qualificazione dei contratti pubblici ha questa ambivalenza: per i lavori pubblici il legislatore ha creato, alla fine degli anni '90, le cosiddette SOA, gli organi di attestazione, ma ha lasciato senza controllo, senza una qualificazione di tipo preventivo, i contratti per servizi e fornitore. Questa distorsione ha un suo fondamento. Si è insistito sui lavori, per cui questo settore è iper regolato, perché gli operatori economici che accedono al mercato dei lavori pubblici sono attestati, sono qualificati preventivamente. Abbiamo viceversa un sistema secondo il quale gli operatori economici, che accedono al mercato delle forniture, si qualificano in sede di gara. Il mercato delle forniture e quello dei servizi sono sostanzialmente affidati alle stazioni appaltanti. Questo porta al fatto che le stazioni appaltanti diventano, nella massima discrezionalità che è a loro affidata, arbitri degli affidamenti. Sono arbitri nel senso di possibile arbitarietà, di possibili disfunzioni, quindi anche questo è un sistema da cogliere, da modificare. Nel settore dei servizi sarebbe opportuno attuare una forma di preventiva qualificazione, che consenta di limitare la possibilità di distorcere il mercato da parte delle stazioni appaltanti.

Noi riteniamo che l'intera problematica sia anche relativa a una valutazione delle idoneità di comportamento delle stazioni appaltanti, per cui istituiremo, o meglio preconizziamo, una sorta di patente a punti delle stazioni appaltanti, che ovviamente passerà attraverso una formazione delle stesse stazioni in veste didattica, da parte della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, perché queste possano avere quei canoni di moralità e di tecnicità richiesti dall'importanza del loro ruolo.

Grazie.



Allegoria della Giustizia, part.
foto Giuseppe Schiavinotto ©

Grazie agli organizzatori per avermi invitato. Entro immediatamente nel tema. Devo parlare qui a doppio titolo: svolgerò la prima parte della mia relazione come componente della Commissione, che aiuta il Ministro Patroni Griffi a elaborare proposte emendative sul disegno di legge anticorruzione, ma anche a studiare il fenomeno e formulare ulteriori proposte per l'avvenire; nella seconda parte parlerò come magistrato della Corte dei Conti, perché ci sono degli aspetti che riguardano le funzioni dell'Istituto al quale appartengo.

La prima cosa che bisogna dire è che il nostro Paese, contrariamente a tutti gli altri Paesi ad economia avanzata, non ha ancora un piano nazionale anticorruzione. Il disegno di legge, che è ora all'esame della Camera, prevede l'istituzione del piano nazionale anticorruzione, ma la Commissione della quale faccio parte, che è coordinata dal Capo di Gabinetto del Ministro Patroni Griffi, il Consigliere di Stato Roberto Garofoli, ha proposto alcune ipotesi emendative che rafforzino il contenuto del piano. Queste proposte sono raccolte in un documento, che è consultabile sul sito internet della funzione pubblica, un documento completo che qui non ci sarebbe il tempo di illustrare. Io ho cercato di focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti che mi sembrano importanti.

Nel primo punto di questo documento è esaminato il contenuto del piano anticorruzione. La Commissione qui ha formulato una prima proposta, e cioè che le pubbliche amministrazioni - qui si fa riferimento alle pubbliche amministrazioni centrali, ma poi vedremo che c'è un articolo che prevede l'estensione a tutte le pubbliche amministrazioni e anche agli organismi di diritto pubblico - debbono elaborare un piano di prevenzione della corruzione.

Qualcuno prima, scherzando, mi ha detto che forse ci siamo messi d'accordo con il professore Capelli sulla ideologia dominante della prevenzione, sulla catena dell'HACCP, ovvero le misure che si possono adottare nella prevenzione della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, quella che una volta si chiamava la 626 e che adesso è il Decreto Legislativo numero 81. La verità è che in tutti Paesi in cui si vuole fare prevenzione della corruzione si adottano, per l'appunto, dei piani e la prima cosa che si fa è la valutazione del livello di esposizione al rischio di corruzione e naturalmente degli interventi organizzativi volti a tutto questo. Il primo elemento, che dovrà essere all'attenzione di tutte le pubbliche amministrazioni italiane, se e quando saranno approvate queste nuove disposizioni, sarà questo: ogni amministrazione dovrà avere cura di individuare il grado di rischio che è immanente nella sua attività e poi dovrà conseguentemente prevedere quali siano gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio.

A questo fine, l'organo di indirizzo politico individua il dirigente responsabile della prevenzione della corruzione. Vedete che ci sono delle consonanze su quello che diceva il professor Capelli. L'idea elaborata dalla Commissione è che ci debba essere in ogni amministrazione un responsabile: se mi passate il paragone, forse banale, come esiste un responsabile della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, ci deve essere un dirigente che assuma su di sé la responsabilità della valutazione dei rischi e soprattutto delle misure che possono essere adottate nell'ambito dell'amministrazione, a fini di prevenzione.

Vorrei soffermarmi su questo concetto, che è già stato espresso dal professor Capelli: qui stiamo parlando di prevenzione, perché siamo convinti che prevenire è davvero meglio che curare. Tutte le attività di controllo o le attività di contrasto, che possono essere poste in essere dalla Corte dei Conti o dal Giudice penale nei confronti dei fenomeni corruttivi, sono lo sfondo di queste attività di cui stiamo parlando in questo momento. Noi siamo convinti che attraverso un valido sistema di prevenzione di fenomeni corruttivi sia possibile migliorare le *performance* delle pubbliche amministrazioni.

La cosa fondamentale è che questo piano anticorruzione sia triennale e quindi si associ agli altri piani oggi presenti nelle pubbliche amministrazioni, sia il piano della *performance*, sia quello di trasparenza dell'int-

grità. Questo significa che i piani devono essere integrati e soprattutto alimentati con le risorse necessarie per l'adozione del piano stesso. Il dirigente definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione e già qui emerge immediatamente la rilevanza della formazione, al fine di avere un personale idoneo a contrastare, attraverso l'attività di prevenzione, i fenomeni corruttivi.

La mancata adozione del piano e la mancata definizione di procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della attività dirigenziale. Chi non pone in essere il piano, ovvero non adotta procedure formative, poi rischia una sanzione nell'ambito della responsabilità dirigenziale, quindi anche ai fini della corresponsione di eventuali premi di performance. Come vedremo, ci sono anche altre sanzioni per irrobustire il ruolo del dirigente.

Il modello deve rispondere alle seguenti esigenze: individuare le attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione (abbiamo visto che è il cosiddetto piano dei rischi); prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione, l'attuazione delle decisioni dell'amministrazione, in relazione ai reati da prevenire; prevedere obblighi di informazione nei confronti del dirigente deputato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano; monitorare il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti (è stato più volte detto che questo è un elemento centrale nella prevenzione della corruzione e che dovrebbe auspicabilmente poter essere svolto, anche in formato elettronico, sui siti internet istituzionali); monitorare i rapporti tra amministrazioni e soggetti con la stessa stipula di contratti, di cui ha ampiamente e diffusamente parlato il presidente Santoro.

Il responsabile della prevenzione della corruzione, individuato ai sensi del comma 6, provvede alla verifica dell'efficace attuazione del piano e ad assicurare la rotazione degli incarichi. Questo secondo punto è fondamentale, ed è un aspetto sul quale più volte anche la Corte dei Conti si è soffermata: la rotazione degli incarichi, in particolare in alcune aree cosiddette a rischio, è centrale al fine della prevenzione, perché chiaramente le concrezioni che si possono determinare, con la permanenza di alcuni soggetti in alcuni posti chiave, possono creare terreno fertile a fenomeni corruttivi.

Come terzo punto, bisogna individuare il personale da inserire nei programmi di formazione. La formazione ricorre come un tema fondamentale, d'altra parte la Convenzione Internazionale ONU Anticorruzione, firmata dall'Italia nel 2003 e, com'è stato già detto, ratificata nel 2009 con la Legge 116, prevede tra gli elementi centrali della prevenzione della corruzione la *education*, la formazione, non solo nell'ambito della pubblica amministrazione, ma anche ad altri livelli sociali, come le scuole primarie e secondarie. L'articolo specifico che riguarda la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione predispone percorsi specifici sui temi dell'etica e della legalità. In verità, la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione lo sta già facendo da un po' di tempo a questa parte, ma questo deve diventare un nodo centrale.

L'articolo 1, comma 11, è quello che riguarda ciò che io chiamo «il sistema della 231». Per i non tecnici, si tratta del Decreto Legislativo 231, che prevede il sistema della responsabilità analoga a quella degli amministratori e dei dirigenti delle società per azioni, nelle quali può accadere che vengano commessi reati di carattere corruttivo. Il sistema della società per azioni è quello di predisporre un modello di prevenzione attraverso il quale i dirigenti possono essere esonerati dall'eventuale responsabilità, se c'è un sistema organizzato di prevenzione. La modalità è sostanzialmente analoga, perché l'articolo 1, comma 11, prevede che in caso di commissione, in seno all'amministrazione, di un reato di corruzione, il responsabile per la prevenzione alla corruzione risponde, ai sensi dell'articolo 21, sul piano dirigenziale e disciplinare, per il danno sia all'erario, sia all'immagine della pubblica amministrazione. Tutto questo salvo che non provi di aver efficacemente attuato il piano, di aver vigilato sul suo funzionamento e sulla sua osservanza, per cui il reato è stato commesso eludendo fraudolentemente il piano stesso.

In sostanza, le proposte emendative che facciamo sono nel senso di attribuire una forte responsabilità a questo soggetto, ma anche di prevedere esoneri nei casi in cui lo stesso abbia fatto tutto quello che era previsto e tutto quello che si debba fare, al fine di prevenire.

Il secondo principio fondamentale sul quale la Commissione si è soffermata è il principio di trasparenza. Come sapete tutti, il principio di trasparenza ha vissuto diverse stagioni del nostro ordinamento ammini-

strativo. È nato sotto una certa luce, con la 241 nel 1990, ed è stato rinquadrato e riprofilato con il Decreto Legislativo 150 del 2009, con l'articolo 11. Oggi noi riteniamo che il principio di trasparenza debba essere ancora più rafforzato, in particolare abbiamo chiesto che sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche siano pubblicati anche i relativi bilanci e i conti consuntivi, oltre al fatto che siano assicurate, mediante la pubblicazione sugli stessi siti istituzionali, le informazioni relative ai procedimenti amministrativi (con criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, sviluppo di quanto già previsto dall'articolo 11 della 150).

Questo sembrerà bizzarro, ma il nostro ordinamento non prevedeva, e non prevede ancora oggi, che i bilanci e i conti consuntivi delle pubbliche amministrazioni siano pubblicati. Questa è la prima regola di trasparenza, perché, anche attraverso l'esame sul sito internet della documentazione che risulta allegata ai conti consuntivi, si può fare un controllo della giusta allocazione delle risorse, in sede preventiva, e della corretta utilizzazione delle stesse, in sede consultiva.

Una vera e propria novità è quella dell'articolo 4, ma forse ancora più innovativa è quella del 4 bis, che ha proposto la figura del *whistleblower*, letteralmente il «fischiatore di fischietto», l'Istituto che segnala eventuali fenomeni corruttivi alla pubblica amministrazione, con gli effetti penali che ne conseguono. È prevista, ma lo era già nell'articolo 4 del disegno di legge, la tutela del dipendente pubblico che segnali gli illeciti. Le parti in grassetto sono quelle che sono state aggiunte dalla Commissione per rafforzare questa tutela. La cosa interessante del 4 bis è la volontà di introdurre - è un'ipotesi emendativa formulata dalla Commissione - una premialità per chi segnala condotte illecite. Naturalmente sappiamo tutti che questa modalità è prevista in altri ordinamenti, negli Stati Uniti addirittura c'è un termine che tutti quanti conosciamo, un *award*, una taglia per chi collabora per far scoprire questi reati.

La Commissione ha proposto un meccanismo di corresponsione di un premio, non inferiore al 15 per cento e non superiore al 30 per cento della somma recuperata all'erario, a seguito di condanna definitiva della Corte dei Conti. Se si verifica, come si verifica di norma, un danno all'erario, un danno all'immagine della pubblica amministrazione, in base al quale segue una sentenza di condanna della Corte dei Conti, l'importo definitivo di questa condanna viene percentualmente erogato a favore di chi dovesse eventualmente collaborare. Su questo istituto si può discutere, qualcuno non è molto d'accordo, tuttavia dobbiamo considerare che può essere utilizzato anche da società e associazioni che operano nella cittadinanza attiva, nel mondo della società civile, non è detto che sia il singolo che debba fare la segnalazione. Questo è il meccanismo che noi abbiamo ipotizzato, preso da esperienze straniere, poi bisognerà vedere se avrà un corso parlamentare.

L'articolo 6 prevede che le disposizioni sulla prevenzione della corruzione che abbiamo ipotizzato debbano essere applicate in un momento successivo, perché occorre il passaggio nella conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali, ma devono essere applicate anche agli enti pubblici e privati controllati dagli enti locali. A noi sembra fondamentale, proprio perché ci sono importanti settori dell'amministrazione pubblica che sono ormai amministrati in società per azioni in mano pubblica.

Passiamo ora alla parte che riguarda la Corte dei Conti. Questo è un sistema di prevenzione, c'è un responsabile ma, come è stato spiegato nell'esempio degli alimenti, deve arrivare un controllore. Questa è l'idea che ci siamo fatti, ma, parlando da magistrato della Corte dei Conti, occorre che ci sia un controllo sull'amministrazione. Ho trasposto alcune indicazioni che ha dato il presidente Giampaolino, nell'audizione sul Disegno di Legge anticorruzione del 2010. La prima cosa che è emersa è che il controllo preventivo di legittimità non è sufficiente a questo riguardo, al fine di contrastare la corruzione.

È necessario che ci sia una verifica puntuale nel rispetto della legge, svolta *ex ante*, però purtroppo questo tipo di controllo non consente di massima l'accertamento di fatti corruttivi, che si basano sulla parziale o totale mancata esecuzione dell'atto. Sostanzialmente l'accordo tra corruttore e corrotto è un *pactum sceleris* che si basa sul fatto che molte delle cose previste nel contratto poi non vengono poste in essere, oppure sono accordi relativi alle quantità e alle qualità della prestazione, per cui il controllo preventivo, che si muove *ex ante*, non è particolarmente efficace. Più efficace, invece, è il controllo sulla gestione, perché interviene *ex post*. Peccato, però, che il nostro sistema di controlli sulla gestione prevede la programmazione, prevede che si sappia su quale aree si fanno i controlli, se verranno svolti, per cui è facile eventualmente prepararsi

a mettere a posto le cose, se si immagina che dovrà arrivare la Corte dei Conti.

L'idea che può risolvere un po' il nostro problema è quella dei cosiddetti controlli randomizzati. Le sezioni riunite, in sede di controllo, stanno già in qualche modo sperimentando questa tipologia di verifiche, ma è evidente che si tratta ancora di controlli svolti a carattere sperimentale, peraltro sugli ordinativi di pagamento. Il cuore di questa proposta è di poter avere a disposizione uno strumento di deterrenza che è basato su tre semplici elementi: il primo è la casualità; il secondo è la mancanza di preavviso, fondamentale; il terzo è che debbano essere anche controlli *sur place*, con verifica effettiva della prestazione ed eventualmente anche con l'ausilio di perizie, della Guardia di Finanza, con strumentazione tecnica idonea.

Per concludere, gli apparati di controllo sono molteplici, in Italia, ma occorre irrobustirli al fine della prevenzione della corruzione. Vanno irrobustiti i controlli interni all'amministrazione, quelli di regolarità amministrativa e contabile, i controlli di gestione. Oggi non è presente il dottor Mastroianni, il quale è il Capo dell'Ispettorato Generale di Finanza, l'Ispettorato della Ragioneria Generale dello Stato che fa ispezioni in tutt'Italia. Mastroianni avrebbe potuto dare un contributo sotto questo profilo. Queste attività ispettive sono ancora troppo deboli rispetto alle necessità. Quindi, bisogna irrobustire il controllo di regolarità amministrativa e contabile e quello di gestione, anche negli organi di controllo interni agli enti, come nei collegi sindacali e nei collegi dei revisori. Evidentemente questi controllori interni devono avere una forza che proviene dall'esterno e questa forza, come elemento di garanzia del sistema, è necessario che sia riconducibile a un organo nazionale di controllo esterno, indipendente, terzo, ovvero la Corte dei Conti.

La Corte dei Conti può essere il controllore dei controllori, il controllo sui controlli è una delle modalità per svolgere funzioni di prevenzione. Se poi in aree particolarmente a rischio, per aumentare l'effetto di deterrenza, questi controlli saranno anche random, credo che saranno di una maggiore efficacia.

Grazie per l'attenzione.

Gian Antonio Stella

Prima di fare una breve pausa volevo fare un paio di domande all'avvocato Capelli, al dottor Santoro e al dottor Granelli. La prima cosa che mi viene in mente è la trasparenza: che vi sia trasparenza per i magistrati e per gli addetti ai lavori posso capirlo, ma qui il tema fondamentale credo sia la trasparenza per i cittadini, che i cittadini possano capire. Se mettiamo on-line il bilancio del Comune di Roma, di 1.776 pagine, cosa se ne fa il cittadino? Se nel bilancio del Comune di Roma c'è scritto «fondo di accantonamento in base al comma 2 della legge 426» ecc., cosa se ne fa il cittadino?

Ermanno Granelli

Il cittadino singolo non ce la fa, ma le associazioni di tutela dei cittadini sì.

Gian Antonio Stella

Questo l'avevo capito, ma non vale la pena chiedere di più, cioè di semplificare? Dentro la legge incasinata il truffatore riesce a maneggiare, dentro la legge semplice fa più fatica. Oggi si fa un appalto, e mi riferisco a quanto diceva prima il dottor Santoro, in cui automaticamente c'è dentro questo tarlo che vuole divorare tutto, con le perizie di variante, con la riserva, ecc... Ad esempio, per la diga sul Metramo ci furono 76 perizie di variante, prima che poi si bloccasse tutto. Bisogna chiarire prima quante perizie di variante si possono fare, all'estero credo funzioni così.

Ermanno Granelli

Che si debba stressare la fase preventiva dei lavori è evidente, siamo tutti d'accordo, tanto che le misure immaginate danno enfasi alla parte preventiva dello svolgimento delle attività della pubblica amministra-

zione. Il problema è che, maggiori sono le informazioni a disposizione dei cittadini nella loro complessità, maggiore è la probabilità che si possano scoprire cose che non vanno. È ovvio che, per citare la nota signora Maria, non sarà facile a tutti capire cosa c'è su una posta di bilancio, è molto difficile anche per noi, ma io immagino che attraverso una vigilanza attiva delle associazioni che tutelano gli utenti e i consumatori, e quelle che operano nella società civile, spessissimo coadiuvate da tecnici che sono in grado di leggere bene quei bilanci e quei rendiconti, è possibile che ci sia una pressione sull'amministrazione anche al fine di rendere più chiare queste poste.

È chiaro che avremmo bisogno di maggiore trasparenza, anche in termini di leggibilità, però le esperienze in termini di bilancio sociale - che spesso sono state vetrina per molti amministratori, per poter dire cosa hanno fatto - dal punto di vista della prevenzione della corruzione sono state fallimentari, perché il bilancio sociale, leggibile da tutti i cittadini, indica le cose più importanti che sono state svolte in un certo mandato elettorale, ma non sono lo strumento attraverso il quale è possibile andare a vedere dentro l'amministrazione. Andare dentro è difficile, complicato, ma non è impossibile, ci sono tante persone che hanno tempo, voglia e anche incisività per andare a controllare.

Gian Antonio Stella

Volevo chiedere a Santoro o a Battistotti, che è stato tanti anni in Europa e ha visto come funziona da altre parti. Faccio un esempio: di 70.000 stazioni appaltanti, ognuna fa a modo suo, chi chiama le fognature «fognature», chi le chiama «sistema idrico di smaltimento». Non sarebbe almeno indispensabile fissare delle regole? Un sindaco è libero di farsi bocciare o di farsi eleggere puntando sui fuochi artificiali piuttosto che sulla sistemazione dei tombini, però almeno che i tombini e i fuochi artificiali si chiamino tombini e fuochi artificiali, in modo che sia possibile confrontare le cose. Se ognuno le chiama a modo suo, e sappiamo che di fantasia la burocrazia ne ha tanta, è impossibile uscirne.

Sergio Santoro

Io ho trattato questo argomento nel breve cenno che ho fatto alla problematica della polverizzazione. Il modo per ovviare alla polverizzazione delle stazioni appaltanti - a questo moltiplicarsi di centri di spesa e di decisione (che noi ci portiamo appresso per questa delocalizzazione, questo decentramento, inaugurato dalla Costituzione repubblicana e poi attuato in varie fasi, come tutti sappiamo, un elemento che ha portato tanti benefici in termini di democrazia, ma non in termini di spesa) - è stato suggerito dal Ministero degli Interni. La sua stazione appaltante è l'unica e rappresenta un elemento di aggregazione, come i consorzi degli enti locali, per diminuire i costi.

Per aumentare la qualità degli addetti alle stazioni uniche appaltanti, con il professor Tria, con il presidente dell'ANCI Del Rio e con il Ministro Patroni Griffi, supervisore di questa materia, abbiamo ritenuto di dover lanciare un grande programma di educazione degli addetti, formandoli sul piano tecnico, perché attualmente queste stazioni appaltanti sono coadiuvate da avvocati bravi, ma pur sempre vicini agli enti locali ed anche agli operatori economici che aspirano a quegli affidamenti. Per interrompere questo circuito perverso e per non violare l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali, l'unico modo è agire in via amministrativa. Io ho spesso detto, sia a Patroni Griffi, sia a Del Rio, che il sistema, per ovviare a questo problema, non può passare attraverso una legge, perché quella legge si infrangerebbe contro il classico ricorso di una Regione alla Corte costituzionale, per conflitto di attribuzione. L'unico sistema è passare attraverso strumenti amministrativi, che valorizzino la meritocrazia e la cultura della legalità, ovviamente favorendo l'aggregazione in termini di risparmio di spesa.

Lucio Battistotti

In una precedente, ma non troppo lontana, mia vita a Bruxelles sono stato direttore del Fondo sociale e vo-

levo portarvi una testimonianza di come i controlli avvengono a livello europeo. Parliamo di Fondo sociale, ma possiamo parlare di altri tipi di spese comunitarie. Io vorrei introdurre due concetti che erano alla base del nostro lavoro: l'efficienza e l'efficacia. Il compito della mia direzione era quello di svolgere dei controlli direttamente *in loco* sulla spesa, ma anche di analisi dei sistemi di gestione e di controllo posti in essere. Quindi, un doppio cappello, il controllo di efficienza sul modo in cui i soldi sono stati spesi e il controllo di efficacia su come sono stati spesi per raggiungere gli obiettivi. Questo è fondamentale, perché molto spesso i soldi possono anche essere stati spesi secondo criteri economici, ma, se il risultato non è stato ottenuto, questi soldi sono stati gettati al vento. In una situazione, qual è quella attuale, di scarsità di risorse, il controllo sull'efficacia della spesa ritengo sia fondamentale.





Allegoria della Giustizia, part.
foto Giuseppe Schiavinotto ©

Credo che questo convegno, per l'autorevolezza dei relatori e per i temi trattati, sia molto attuale. Purtroppo è ancora attuale, a due anni dal convegno che ha dato luogo al libro che viene presentato. Loro sanno bene che c'è un motivo per il quale la lotta alla corruzione è diventata una priorità nelle agende politiche internazionali. Si tratta dei costi molto elevati che la corruzione produce, del fatto che essa mina la fiducia dei mercati e delle imprese, ed anche la fiducia dei cittadini nell'amministrazione. Insomma, produce complessivamente una perdita di competitività del sistema Paese.

I costi economici sono molti e sono elevati, ci sono varie stime, anche dalla Corte dei Conti, e ci sono molte discussioni sulle stime che vengono fatte, perché evidentemente non è facilissimo misurare il costo della corruzione e, a monte, la quantità e la qualità del fenomeno. Vi sono sicuramente dei costi economici diretti, ma soprattutto indiretti: basta pensare ai ritardi delle amministrazioni, visto che il ritardo nell'espletamento di una procedura amministrativa può essere uno degli strumenti attraverso i quali la corruzione prende corpo nel sistema; basta pensare ai costi sulle opere pubbliche, di cui sono sicuro stamattina si sia parlato, che possono essere gonfiati da oneri a dir poco indiretti, o comunque impropri, quali quelli determinati dalla corruzione; basta pensare a tutte le tematiche coinvolte nelle politiche e nella gestione della trasformazione del territorio delle nostra città.

Nel rapporto GRECO si legge testualmente che *«la corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso»*. Questo ci dà conto della gravità del fenomeno. Dicevo prima che è complicato riuscire ad avere dati precisi, basta pensare alla divergenza che c'è tra i dati delle statistiche giudiziarie e quelli ricavati da quella che viene definita la «percezione» del fenomeno. Mentre i dati ricavati dalle statistiche giudiziarie danno un andamento decrescente, il che in sé potrebbe essere un fatto positivo, i dati di varia provenienza che misurano la percezione del fenomeno - e quindi la cosiddetta corruzione praticata, contrapposta alla corruzione denunciata e sanzionata - danno invece un andamento crescente. Questo, da una parte, non ci consente di dare e di avere un quadro oggettivamente affidabile di numeri, ma dall'altra ci fa anche pensare - e temere - che si sia elevato il livello di tolleranza sociale del fenomeno corruttivo. Questo in certa misura è anche più grave del dato oggettivo.

Tutto questo evidentemente richiede delle politiche organiche. Fino ad oggi abbiamo avuto politiche di repressione del fenomeno o, per meglio dire, l'attenzione di tutti si è concentrata sulla repressione del fenomeno. L'importanza della repressione del fenomeno della corruzione è talmente evidente che non ci si dovrebbe neanche concentrare tanto. Dove ci si è invece concentrati molto meno è sulle politiche di sistema, le politiche organiche. Qui vi sono delle politiche indirette. Penso, per esempio, alle politiche di semplificazione amministrativa e burocratica, perché eliminare passaggi burocratici superflui o particolarmente costosi consente di rendere più snello e lineare il procedimento per l'erogazione dei servizi e delle prestazioni e, quindi, maggiormente controllabile il procedimento stesso, riducendo il rischio di corruzione.

Un'altra politica di sistema riguarderebbe la riduzione dell'area pubblica, quindi politiche non di semplice semplificazione, ma di liberalizzazione: eliminando l'area di intervento pubblico, si riduce fortemente il rischio della corruzione. Occorre, però, anche una politica specifica di contrasto alla corruzione sul piano della prevenzione. Questo per la banale considerazione che, quando io vado a reprimere un episodio di corruzione che si è già verificato, si è già verificato anche il danno collegato all'episodio di corruzione. Un danno che, come la Corte dei Conti ci insegna, può essere recuperato in minima parte. Occorre invece una politica di vera e propria prevenzione.

Ancora con riferimento al rapporto GRECO, si legge testualmente: *«L'Italia non ha un programma anticorruzione coordinato»*. È questo che noi vorremmo cercare di fare, o quantomeno di iniziare a fare, con degli

emendamenti del Governo al Disegno di Legge anticorruzione. Il Ministro della Giustizia ha già depositato per il Governo un emendamento articolato e complesso per quanto riguarda il versante penale, quindi le politiche di repressione. Per ragioni di stato di avanzamento del percorso parlamentare non sarà possibile presentare emendamenti in materia di prevenzione in Commissione, ma il Governo ha già annunciato l'intenzione, che sarà condivisa anche in sede di Commissione, di presentare per l'aula alcuni di questi emendamenti.

Quali possono essere le politiche di prevenzione e gli interventi possibili? Con la politica di fare alcuni interventi mirati, che si inseriscano nel corpo del Disegno di Legge pendente alla Camera, ma che lo irrobustisca significativamente, secondo noi.

In primo luogo, introdurre elementi di gestione del rischio di corruzione consolidati in altri Paesi, sui quali abbiamo avuto un proficuo scambio di opinioni con l'OCSE, che ci darà anche una mano nella prima fase di applicazione della legge, quando questa sarà auspicabilmente approvata. Questi modelli di gestione del rischio si incentrano sulla previsione di piani interni con finalità di prevenzione, perché il contrasto alla corruzione deve avvenire in primo luogo a livello di singole amministrazioni. Al tempo stesso vogliamo evitare che questi piani si risolvano in adempimenti meramente burocratici. Quindi si è previsto che per i Comuni più piccoli sia messa a disposizione, volontariamente e facoltativamente, la rete delle prefetture, adeguatamente formata, in modo tale che questi Comuni possano avvalersi di professionalità specifiche in tema di elaborazione dei piani. In tal senso credo che anche i segretari comunali, attraverso specifici corsi di formazione della SPAL, possano essere formati in maniera mirata a questi modelli di gestione del rischio corruzione.

Il disegno di legge provvederà anche dei contenuti minimi per tutti i piani anticorruzione, che riguarderanno, per fare degli esempi, la necessaria rotazione degli incarichi dirigenziali e dei responsabili di area nei gangli procedurali più a rischio corruzione, una segmentazione e una più attenta gestione procedimentale delle fasi più sensibili al rischio. Ovviamente, a monte di tutto questo ci deve essere una mappatura del rischio per le singole amministrazioni e ci devono essere obblighi di informazione al dirigente responsabile della gestione del piano ed obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti per legge, in queste aree individuate come aree a rischio.

Proporremo, inoltre, degli interventi di formazione mirata e una particolare attenzione al settore che anche all'estero chiamano dell'«integrità». L'integrità è una dimensione dell'etica pubblica, ma presuppone e consente interventi molto specifici in questo ambito. Apparterranno a quest'ambito delle proposte attinenti alla materia dell'incompatibilità dei dirigenti, all'incandidabilità e ineleggibilità, rafforzando delle previsioni già esistenti nel Disegno di Legge all'esame della Camera. Inoltre, crediamo che abbiano una grossa importanza, così come lo crede il rapporto GRECO e l'OCSE, i codici di comportamento, i codici etici. Noi abbiamo troppo spesso sottovalutato agganci costituzionali per questi codici, perché quando l'articolo 54 della Costituzione dice che «*i cittadini cui siano affidate funzioni pubbliche abbiano il dovere di adempierle con disciplina d'onore*», accentua il fatto che i funzionari pubblici debbano essere rispettosi dei doveri dell'ufficio, ma anche dei cittadini. Quindi, una forte importanza viene data ai codici etici, come ci suggerisce anche l'esperienza internazionale, dando loro una maggiore coerenza e una maggiore valenza disciplinare.

In quest'ottica, però, bisogna anche preservare e stare molto attenti a definire lo *status* della dirigenza pubblica, quindi anche il conferimento di incarichi dirigenziali dati all'esterno delle pubbliche amministrazioni. Direi che dovrebbe prevalere un atteggiamento volto a consentire un'attitudine a un esercizio distaccato del dirigente dalla propria funzione. Non nel senso che non deve importargliene niente, ma nel senso che deve porsi in una posizione di terzietà rispetto all'esercizio della funzione, che deve essere una posizione in primo luogo istituzionale, ma direi anche mentale e culturale. Egli è lì per gestire cose altrui e questo è importante, perché la gestione di cose altrui nel nostro sistema richiede una diligenza particolare rispetto a quando ci si occupa di affari propri. Credo, infine, che occorra anche innalzare gli obblighi di trasparenza in alcuni settori e mi riferisco, per esempio, alla pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali, non solo degli eletti, ma dei titolari di alte cariche dirigenziali pubbliche.

Un altro capitolo molto sentito a livello internazionale è costituito dalla tutela e dalla criminalità di coloro che denunciano episodi di corruzione, e richiede molta riflessione perché è un tema molto delicato. Perché non dovremmo avere particolari remore per quanto riguarda la tutela, cioè la garanzia della protezione dei dati per-

sonali dei soggetti che denuncino fenomeni di corruzione. È un tema diffuso praticamente in tutti i Paesi e ricordo che era molto avvertito anche in sede di Autorità Garante per la protezione dei dati personali. Ci sono delle raccomandazioni anche del gruppo GRECO per quanto riguarda la tutela di questi soggetti. Qualcosa c'è già nel Disegno di Legge anticorruzione, è prevista una protezione del nome del denunciante fino alla contestazione dell'addebito. Probabilmente questo non basta, ci vuole qualcosa in più, sempre però tutelando contestualmente i diritti di difesa di colui che venga denunciato, per evitare che si creino delle asimmetrie nei rapporti tra amministrazione che persegue, amministrazione pubblica nel suo complesso e soggetto incolpato il quale, finché non sia provata la sua colpa, non è certo un soggetto corrotto. Una riflessione maggiore richiede sicuramente il profilo della premialità: concedere o meno, in che misura e in che forma, premi alle persone che denunciano è un profilo molto più delicato su cui stiamo riflettendo, in primo luogo a livello di Governo, e su cui poi ci sarà anche un confronto parlamentare. Per concludere, spero che tra altri due anni non si debba fare un altro convegno, pur nella consapevolezza realistica che non si può debellare un fenomeno sociale di vasta portata in un anno o in due anni. Sarebbe importante riuscire ad avviare delle politiche strutturali di prevenzione, che consentano sia di assicurare un monitoraggio oggettivo di questo fenomeno, acquisendo i dati per intervenire meglio, sia di avviare una penetrazione sociale di questa cultura della prevenzione della corruzione, che consenta di ridurre – e il nostro Paese ne ha fortemente bisogno – l'area di illegalità nella Pubblica Amministrazione. Grazie.



Roma, 23 aprile 2012

Foto in alto. Da sinistra: Luigi Giampaolino, Filippo Patroni Griffi, Emanuele F.M. Emanuele, Giuseppe Cogliandro, Giovanni Tria. Foto in basso. Il Presidente Emanuele insieme al Ministro Filippo Patroni Griffi



Allegoria della Giustizia, part.
foto Giuseppe Schiavinotto ©

Emmanuele F.M. Emanuele:

Presiede ora il dottor Giampaolino, presidente della Corte dei Conti, che con la sua presenza onora ampiamente questa giornata. Io sono convinto, come ho detto nel mio modestissimo intervento preliminare, che, piuttosto che a un'ulteriore normazione penalizzante e punitrice, sarei favorevole a una attività preventiva, come il Ministro ha ben precisato. La Corte dei Conti forse avrebbe il ruolo principale per farlo, in questo Paese, la mia convinzione è questa e mi auguro che dalla risultanza finale del convegno emerga una tesi non dissimile.

Dovrebbero partecipare poi il professor Cogliandro, che prego di prendere posto, e il professor Tria, Presidente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, a cui chiedo parimenti di venire al tavolo. La parola al Presidente di quest'ultima sessione.

Grazie. Io vorrei approfittare della presenza del Ministro per dirgli che egli impersona, oltre le ben note doti e l'intelligenza napoletana, in questo momento e con questo argomento, una grande evoluzione che vi è stata nel nostro ordinamento.

Io ricordo che, allorché si dovette affrontare il problema, un po' ricorrente, dei reati contro la pubblica amministrazione, si gridò quasi allo scandalo negli ambienti alto-burocratici o politici, perché per la prima volta un Ministro, - che era Ministro della Giustizia, ma, non a caso, un Consigliere di Stato - Vincenzo Caianiello, formò una Commissione, in cui chiamò a farvi parte dei professori di diritto amministrativo. Era la prima volta che si operava così nell'affrontare le problematiche dei reati contro la pubblica amministrazione, nell'ambito dei quali si colloca la corruzione, che è uno dei reati di cui noi ci occupiamo - questo termine viene usato, quasi in modo esponenziale, in riferimento a tutta la mala amministrazione - e che allora erano molto sentiti: l'abuso del diritto, l'interesse privato in atti d'ufficio, ecc. In altri settori si gridò quasi alla meraviglia, per non dire allo scandalo, perché la Commissione non fu prevista composta solo da penalisti, ma anche da professori di diritto amministrativo.

In verità è una costante che dei reati contro la pubblica amministrazione si siano sempre occupati i penalisti, ancorché nell'antico trattato di diritto penale (non mi riferisco al Carrara, ma al Manzini) si voleva addirittura l'abolizione dei reati contro la pubblica amministrazione, dal momento che ci si lamentava del fatto che fossero dei reati che si azionavano solo quando il principe cadeva. La dottrina penalistica, e non quella amministrativistica, ne aveva dato una lettura - ed io attribuisco questo alla maggiore sensibilità che i penalisti hanno, quasi come gli artisti, rapportati agli scienziati giuristi -. Fu la giovane dottrina penalistica, tra cui compare anche il nostro attuale Ministro della Giustizia Severino, a riempire di contenuti costituzionali, cioè il buon andamento, l'efficienza, la legalità, le fattispecie scritte per altri fini, l'onore, il prestigio, l'integrità. Quindi, salutare oggi un Ministro della Funzione Pubblica che si occupi di questi problemi, e a cui sono intestati, anche in sede parlamentare, o perlomeno cointestati, questi problemi, è per me un'evoluzione dell'ordinamento, avendo io dedicato una qualche attenzione a questo settore, cioè il discrimine tra il momento amministrativo e quello sanzionatorio penale, una problematica che fu considerata sostanzialmente una creazione penalistica rimessa alla cognizione del giudice civile, e non vista come il momento terminale dell'attività amministrativa. Quindi, l'aver oggi potuto sentire che di questi reati, di queste problematiche, cioè della patologia dell'essere della pubblica amministrazione e della funzione pubblica, si occupi il Ministro della semplificazione, con una storia personale così peculiare e così splendente, oserei dire, lo saluto come un momento di evoluzione del nostro ordinamento, lasciando al diritto penale la sua funzione di estrema *ratio*, fatto per chi ruba, per chi pone in essere le estreme azioni, con i pericoli che l'antica dottrina penalistica in-

individuava in questi reati.

A parte questo, Ministro, voglio solo fare una piccola raccomandazione. Ho colto quello che Lei ha chiamato la terzietà del soggetto rispetto all'ufficio. In modo meno elegante e più polemico, invece, un rimedio contro la privatizzazione dell'ufficio. Con il venir meno del rapporto gerarchico dell'organizzazione e soprattutto con la costruzione del regime privatistico del rapporto di pubblico impiego, c'è da domandarsi se non si sia in presenza di una appropriazione dell'ufficio da parte del funzionario, da cui la necessità di questa sua notevole indicazione, che forse porterebbe a riprendere l'antico parere del Consiglio di Stato sulla privatizzazione del pubblico impiego. Quella che Lei ha giustamente chiamato «terzietà», argomento che perlomeno mi risulta nuovo, nell'ottica di questa previsione.

Noi abbiamo studiato nei nostri vecchi testi che l'ufficio è il complesso di uomini e cose per lo svolgimento di una pubblica funzione. Così come ci sono le scrivanie e le sedie, ci sono i funzionari. Questo è uno dei mali notevoli della pubblica amministrazione, l'impossessamento dell'ufficio da parte del funzionario - sono ipotesi estreme - quindi la ricostituzione di quello che Lei ha chiamato terzietà del soggetto rispetto all'ufficio. Il che porta grossi problemi, che sta a Lei affrontare, come quello del rapporto gerarchico, del rapporto tra politica e gestione. Le aspetta una notevole opera, ma è un'opera, oserei dire, di grande rilievo, per affrontare la quale Lei sicuramente possiede tutta la strumentazione culturale, morale, civile. È un bene che non sia affrontata dai penalisti, con tutto il rispetto per il Ministro della Giustizia che, come detto, è stata una delle prime ad occuparsi di questo. Il suo libro sui reati contro la pubblica amministrazione, assieme ad altri due o tre libri di quella stagione del diritto penale, fu tra i più innovativi. Dissero in questa materia cose che la stessa dottrina amministrativa non disse, calando nelle fattispecie penali quei principi che erano stati scritti per la pubblica amministrazione nel '97.

È con vero piacere che la salutiamo e le facciamo tanti auguri. Ed è con animo grato che oggi presiedo questa sessione del convegno su come combattere la corruzione e prevenire lo sperpero del pubblico danaro, una battaglia di civiltà, per lo sviluppo, organizzata dal professor Capelli, a cui si deve mostrare gratitudine, anche perché ha un'origine comunitaria e, quindi, tanto più sollecitante per noi. Ormai è un appuntamento annuale, e oggi si arricchisce anche della presentazione del libro contenente gli interventi dell'ultimo convegno.

Sotto un altro punto di vista, ne faceva accenno anche il Ministro poco fa, quasi mi dispiace dover sottolineare di ricominciare da dove ci eravamo lasciati un anno fa, perché purtroppo il Disegno di Legge finora non ha fatto sostanziali grandi progressi, dovrebbe accadere nei prossimi giorni. Con questo non voglio dire che non sia stata fatta alcuna azione al contrasto del fenomeno corruzione, ma, dal punto di vista della riforma legislativa, il provvedimento che abbiamo avuto occasione di esaminare già nella scorsa edizione del convegno non ha ancora visto la luce.

Certamente, proprio in questi ultimi giorni, ad opera del Ministro Severino, sono state apportate alcune importanti modifiche alla parte del provvedimento di relativa competenza, quindi i reati, la parte penalistica a cui innanzi facevo cenno, con l'inasprimento della pena per il reato di corruzione (che sale a 5 anni di reclusione), l'introduzione di un nuovo reato, quale l'induzione indebita (con la finalità di definire con più precisione gli ambiti delle diverse forme di corruzione), una maggiore determinazione dell'ambito soggettivo della cosiddetta corruzione privata, ed altro. Si muove, cioè, l'intervento del Ministro della Giustizia nell'ottica che io dicevo essere stata un po' quella tradizionale nel nostro ordinamento, quella in sostanza di un approccio essenzialmente penalistico alla materia, che, come abbiamo detto varie volte, è in controtendenza rispetto all'approccio internazionale e comunitario. Il testo è ora all'esame del Parlamento. La materia sicuramente è complessa e anche per questo l'iter del provvedimento ha subito degli arresti.

Al di là di queste ultime modifiche, che riguardano gli aspetti sanzionatori e penali, come da sempre ho avuto modo di affermare, voglio ancora ribadire come l'approccio alla problematica non è di impostazione penalistica, com'era nella tradizione del nostro ordinamento, ma di ordine amministrativo e, per meglio dire, organizzativo. Cioè, è al momento strutturale, più che al momento procedimentale, che occorre avere riguardo. Questo fa presupporre che siano rimedi finalizzati a prevenire o 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 ridurne le dimensioni.

Al riguardo, non posso non esprimere il mio compiacimento al Ministro Patroni Griffi per l'approccio e l'andamento dei lavori. Ormai è chiaro a tutti che quello della corruzione è un problema non soltanto giuridico, e ancor prima etico, ma anche economico. Il rilancio dell'economia e lo sviluppo economico nel nostro Paese potranno realizzarsi con successo solo se sarà possibile, almeno in parte, sconfiggere la corruzione. La settimana scorsa, come sapete, il Governo ha presentato il suo documento sull'economia e la finanza e, come abbiamo detto, studiato e deliberato, nell'ambito delle nostre sezioni riunite della Corte, che i rimedi e le misure sinora adottate non possono essere ulteriormente aggravati. Ma, oltre ad aggredire il problema della crescita, bisogna porre in essere i rimedi sulla spesa e soprattutto trovare altri rimedi nell'ambito dell'ordinamento. Il ricorso alla sola leva fiscale, come sostanzialmente si è fatto nelle ultime manovre, non può essere ulteriormente usato, quindi bisogna che tutta l'organizzazione amministrativa studi e si impegni a trovare rimedi in se stessa.

Si afferma spesso, nei dibattiti sulla situazione critica, economica e sociale contemporanea, che la crisi costituisce l'occasione per riformare e ripartire. La criticità del fenomeno corruzione, dunque, che ha ripercussione sia sul tessuto sociale, sia su quello economico, evidenzia sicuramente in questo senso esigenze di riforma, in ordine all'organizzazione della pubblica amministrazione, del modo di fare impresa, della politica e di ogni altro fattore economico e sociale. Non bisogna soltanto, a nostro modestissimo avviso, rifarsi ai soli fattori sinora affrontati, quelli della politica, ma anche a fattori economici e sociali.

La lotta alla corruzione, specie se questa viene intesa nel senso più ampio di mala amministrazione, può svolgere in questo senso un ruolo chiave, in quanto consente di liberare energie vitali compresse, che possono aiutare lo sviluppo dei mercati e favorire situazioni di emersione delle attività economiche, in grado di giovare al sistema generale della finanza pubblica. 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 di 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 di tutto l'ordinamento che, com'è noto, è oggetto di particolare attenzione di quei mercati finanziari internazionali, da cui tanto sembra dipendere la nostra economia.

La crisi attuale, con le sue drammatiche conseguenze sulle condizioni di vita e di lavoro delle persone e sull'incertezza delle prospettive, non ha solo cause finanziarie tecniche, ma dipende da cambiamenti profondi nella condizione umana, nei rapporti fra le persone, negli assetti del vivere sociale. Per superare la crisi non bastano correttivi parziali delle strutture economiche e finanziarie. Occorre riflettere sul senso attuale dei valori etici, che devono ispirare il vivere insieme e che devono orientare i nostri comportamenti, quelli privati come quelli sociali ed economici. L'abbandono di questi principi è negativo, anche per la stabilità della crescita economica, come si vede nelle vicende odierne di cronaca e di politica. Non intendo uscire dal tema dell'odierno convegno, ma mi sembra parimenti collegata la questione di quanta attenzione debba essere data all'opinione pubblica, allorché essa si interessi ad alcuni aspetti di finanziamento degli apparati pubblici e all'azione che la Corte dei Conti pone in essere.

Allegoria della Giustizia, part.
foto Giuseppe Schiavinotto ©



Grazie Presidente. Il Presidente Emanuele ha certamente ragione quando dice che è la Corte dei Conti che deve farsi carico di contrastare i fenomeni corruttivi. Infatti, un sistema di controllo è certamente la leva migliore, lo strumento migliore per provvedere ed evitare quelle conseguenze nefaste di questo fenomeno appena illustrate dal Presidente Giampaolino. Tuttavia, io ritengo che l'esistenza di un buon sistema di controllo sia una condizione necessaria ma non sufficiente. Questo perché la corruzione, proprio per sfuggire ai controlli, usa armi subdole, con inganni, artifici, dichiarazioni infedeli, e non sempre il controllo formalizzato è in grado di intercettare questo tipo di fenomeni. Ritengo quindi che sia necessario per la Corte cercare di lavorare su nuove metodiche, su nuovi criteri, per ampliare il suo ambito di operatività. I riferimenti fatti a metodi ulteriori, rispetto alle tecniche di controllo, mi induce a chiarire che in questa sessione conclusiva del convegno, dedicata alla formazione, mi è stato richiesto di parlare nella mia qualità di Direttore del Seminario permanente della Corte dei Conti. Qualcuno potrebbe pensare che si tratti di attività interna della Corte e che sia irrilevante. Io ritengo invece che migliorare la professionalità, la capacità di intervento e la cultura anticorruzione dei magistrati e dei funzionari della Corte sia un fatto positivo, perché rifluisce all'esterno. È proprio su questo punto che mi soffermerò.

Ho detto prima che il buon funzionamento di un sistema di controllo è necessario, ma non sufficiente. Questa tesi, che trova peraltro conferma nell'esperienza internazionale, ha un riferimento molto puntuale nell'esperienza dell'Unione europea. Nell'ambito dell'Unione europea esiste la Corte dei Conti europea, che svolge funzione analoga a quella della Corte italiana. Esiste però anche un organismo, l'OLAF, l'Ufficio europeo di lotta antifrode, che evidentemente deve svolgere compiti ulteriori rispetto alle funzioni canoniche delle istituzioni superiori di controllo, quindi degli organi di controllo esterni. La diversità consiste nel fatto che l'OLAF svolge compiti investigativi.

Da questo deriva che la professionalità dei controllori, noi compresi (e con noi intendo magistrati e personale in genere della Corte), è diversa da quella che viene richiesta a un organismo che ha la funzione primaria di svolgere compiti investigativi. La professionalità dei controllori è quella di essere giuristi, economisti, ecc., mentre per quanto riguarda la capacità investigativa si richiedono persone di diversa formazione. L'attuale responsabile dell'OLAF è Giovanni Kessler, ex magistrato che ha svolto compiti di sostituto procuratore. Questo conferma che c'è un'area dell'attività di contrasto alla corruzione che va oltre le normali procedure di controllo, e significa che la stessa Corte, se vuole contribuire alla strategia anticorruzione, secondo l'auspicio fatto prima dal Presidente Emanuele, deve migliorare la sua capacità di intervento.

Qual è il punto di attacco di questa strategia? Per individuare il punto di attacco si può partire da una considerazione molto banale: ogni attività umana lascia tracce, lascia segni. Che vuol dire «segno»? Umberto Eco, in uno dei suoi tanti libri sull'argomento, riporta tutte le locuzioni contenenti questo termine e conclude sostenendo che nella tradizione filosofica occidentale «segno» appare spesso come sinonimo di «prova», «indizio», «sintomo». Nel nostro contesto è mia opinione che «segno» voglia dire «sintomo» e a questa accezione di sintomo corrisponde la definizione di Agostino secondo cui il segno è *aliquid stat pro aliquo*, qualcosa che rinvia a qualcos'altro. È quindi possibile costruire una semiologia rudimentale della corruzione, una scienza dei segni che abbia lo scopo di individuare i possibili segni della corruzione. Secondo me, i possibili segni della corruzione, oltre l'armamentario che sarà stato certamente illustrato stamattina, e su cui non mi soffermo, sono i seguenti.

Innanzitutto, un tenore di vita del funzionario pubblico corrotto superiore al livello del reddito. La Corte dei Conti, quale organo esterno, non è in grado di intercettare questi fenomeni, ma essi possono invece essere rivelati e rilevati dal controllo interno. Il controllo interno è una struttura sistemica, che esiste in tutte le am-

ministrazioni pubbliche, una struttura permanente, nel senso che è operativa dal 1° gennaio al 31 dicembre, laddove i controlli della Corte sono saltuari, a campione. È un organismo diretto, nel senso che basa le sue valutazioni sull'esperienza, sulle cose che vede, laddove invece il controllo della Corte è indiretto, perché lavora sulle carte, sui documenti. Infine, aspetto particolarmente rilevante, il controllo interno opera nella sede dell'amministrazione, laddove invece la Corte ha una propria sede. Operando all'interno dell'amministrazione, del luogo in cui si verificano questi fenomeni, è in grado di cogliere impressioni, sentori, stranezze e coincidenze, che possono indurre a ritenere che un certo funzionario vive al di sopra dei suoi mezzi.

Il secondo segno sono i maggiori costi delle prestazioni. È ovvio, l'ha detto pure il Ministro, se c'è corruzione ci sono certamente maggiori costi. Secondo me, uno strumento per contrastare e per rilevare i maggiori costi è quello dei costi standard, ossia stabilire qual è il costo normale, medio di un servizio o di una prestazione. I costi standard sono previsti dalla normativa, sia nel settore della sanità, sia nel settore dei lavori pubblici. Il terzo sintomo di possibili fenomeni corruttivi è il tasso di errore di un apparato superiore alla media degli altri apparati della stessa amministrazione o delle altre amministrazioni. Secondo me, dovremmo cominciare, seguendo la buona metodologia della Corte dei Conti europea, e individuare, attraverso la funzione di controllo, i tassi di errore delle varie amministrazioni che operano in questi settori sensibili, per cercare di ricostruire lo scenario delle probabilità che alcuni settori abbiano un maggior tasso di errore rispetto alla media.

Il quarto segno è l'inutilità dell'intervento pubblico. L'esempio canonico, che non è però di letteratura, ma che è stato rilevato specialmente in alcune vicende siciliane, è la strada che conduce in nessun posto, quindi un'opera assolutamente inutile. Un'evenienza di questo tipo può trovare due spiegazioni: l'insipienza dell'amministrazione, oppure fenomeni corruttivi, che inducono l'amministrazione a impegnarsi di più in un'iniziativa che non ha alcuna utilità per la collettività. Non so quale sia peggiore delle due alternative.

Concludo ribadendo che le metodiche esposte (questi quattro segni) sono sintomi e che la scienza dei segni, ossia la semiologia, come avvertiva Roland Barthes, non permette di apprendere direttamente il reale. Ciò significa che i sintomi devono trovare riscontri certi e puntuali tramite accurate verifiche sul campo. Grazie.



Allegoria della Giustizia, part.
foto Giuseppe Schiavinotto ©



Innanzitutto ringrazio per avermi invitato non in qualità della mia conoscenza giuridica - per cui mi si perdonerà la rozzezza di alcuni passaggi, sono un economista -, ma come Presidente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, che, come tutti sanno, è una scuola che deve formare i dirigenti pubblici. Appena arrivato, nel 2010, il primo programma nuovo che avviai fu proprio dedicato alla cultura dell'integrità e al contrasto della corruzione. Questo programma fu lanciato in un convegno tenuto a battesimo anche dal Presidente Giampaolino e dal Consigliere Granelli. In questo convegno un gruppo di economisti e giuristi rappresentanti delle istituzioni, cioè della Corte dei Conti, avviarono una discussione, alla presenza di studiosi internazionali, di Vito Tanzi e della professoressa Susan Rose Ackerman, autrice di un testo di riferimento sull'economia politica della corruzione. Da questo convegno nacquero alcuni degli emendamenti che sono stati introdotti nella legge anticorruzione e illustrati questa mattina dal Consigliere Granelli.

In qualità di Presidente della Scuola Superiore cercherò di parlare di formazione dedicata al tema del contrasto alla corruzione, ma lo farò nei termini richiamati anche dal Ministro, cioè di azione e di sistema. Richiamerò rapidamente alcuni dei temi trattati questa mattina, che mi servono non tanto per argomentare sull'importanza della formazione - che penso sia un'affermazione condivisa - quanto sulla complessità della formazione, soprattutto su questo tema.

Il libro che dovevamo presentare questa mattina pone una relazione tra spreco di denaro pubblico e corruzione. Sono due termini certamente correlati, ma evidentemente non sempre o spesso non correlati direttamente. Immaginiamo un esempio in cui non ci sia un danno economico diretto, ma in cui c'è corruzione: un caso di corruzione per aggiudicarsi un appalto, in cui a volte può anche avvenire che quantità e prezzo dei lavori o della fornitura non siano influenzati dall'azione di corruzione. Sembra che in questo caso ci sia della corruzione senza spreco di denaro pubblico. Questo è l'effetto diretto - un economista direbbe che è un effetto di tipo distributivo -, nel senso che ci saranno alcuni imprenditori che ne trarranno profitto al posto di altri, c'è una forte violazione della concorrenza ed è questa che ha effetti catastrofici dal punto di vista del Paese, della produttività e dell'innovazione. Questo effetto si può avere anche senza corruzione esplicita, per incapacità o per incompetenza, quando, per esempio, si verifica un fenomeno di collusione tra privati per distorcere una gara. Come si contrasta la collusione se non con una competenza, anche tecnica, delle stazioni appaltanti? Ieri sera discutevo con il Presidente Santoro di studi fatti da giovani economisti italiani, che lavorano negli Stati Uniti, i quali con modelli statistici sono riusciti a individuare i fenomeni di collusione in molti gare. Hanno fatto degli esperimenti sul campo e ci sono riusciti.

A questo punto si apre il capitolo della relazione tra incompetenza, inefficienza e spazi per sprechi, con o senza episodi di corruzione o collusione. Quando parliamo di relazione tra inefficienza e lotta della corruzione, c'è il problema dei controlli. Spesso si dice che ci può essere una specie di scambio tra la forza dei controlli e il perseguimento dell'efficienza. Io credo che non ci sia questo *trade-off*; il problema è di come si fanno i controlli, è del tipo di normativa che regola i controlli e le istituzioni. Io non sono particolarmente competente su questo campo, ma credo che molto si possa fare su questo versante. Come per ogni azione, è necessario analizzare attentamente i costi e i benefici. Se vi è una relazione tra l'efficienza, gli sprechi e i comportamenti illegali, è bene che le norme e il sistema di controlli siano diretti alla repressione dell'illegalità, ma soprattutto alla prevenzione.

A volte si ha l'impressione che molta parte della produzione legislativa in tema di Pubblica Amministrazione sia costruita intorno alla patologia e non alla fisiologia. Questo credo sia un nodo, un problema di cui tener conto. Se la produzione normativa non guarda alla fisiologia della Pubblica Amministrazione, ma soltanto alla patologia, si possono avere degli effetti paradossali, perché può spingere all'inazione e quindi a giustificare

procedimenti in deroga che producono altre patologie. Stamattina il professor Capelli ha recitato una citazione: «Tra il dire e il fare c'è di mezzo il dare». Io penso che non vorremmo che, per colpire il dare, si blocchi o in qualche modo si danneggi il fare. Quindi, controlli e prevenzioni dovrebbero partire da un'attenta analisi di efficienza, non da aspetti o fini tra di loro potenzialmente conflittuali. Uno deve essere il mezzo per il raggiungimento dell'altro, nel senso che, nell'ambito di un'amministrazione in cui le procedure sono più efficienti e l'etica della responsabilità dei risultati prevalga, è possibile contrastare meglio la corruzione, la collusione o la mala amministrazione, come ripete il Presidente Giampaolino, e si riduce il brodo di coltura dell'illegalità.

Collegato a questo c'è il problema della trasparenza dell'azione amministrativa, che è certamente un'importante strada di prevenzione dell'illegalità, ma allo stesso tempo è una strada per l'efficienza. Al primo anno di economia insegniamo che la caratteristica di un mercato concorrenziale, quindi efficiente, è la perfetta informazione, cioè la trasparenza. Nel campo degli appalti e degli acquisti questo ha un significato particolare, ancora più forte, perché la trasparenza, da una parte, è rivolta all'interno della Pubblica Amministrazione - nel senso che serve a un controllo di legalità e di buona amministrazione -, ma anche all'esterno, nei settori produttivi, i settori privati, che forniscono opere pubbliche o beni e servizi, come incentivo all'efficienza e alla concorrenza.

La spesa pubblica italiana (come la spesa pubblica dei maggiori Paesi avanzati) è così grande che il modo in cui si spende può influenzare fortemente il grado di innovazione e di concorrenza nei mercati privati. Questo è un problema che è stato discusso a lungo in tutti gli organismi internazionali, come l'OCSE, anche quando si è parlato di strategia dell'innovazione. Questo tipo di trasparenza è il presupposto di concorrenza tra coloro che vendono alla PA. Da qui si interpretano anche alcuni emendamenti, che sono stati illustrati stamattina dal Consigliere Granelli, ad esempio come utilizzare i dati relativi ai costi unitari, non solo delle opere pubbliche, ma di tutte le forniture di beni e servizi.

In una delle tante manovre dello scorso Governo, nel 2011, proposi un particolare uso della trasparenza al Ministero della Funzione Pubblica, che lo accolse e lo passò all'Economia. Poi non se ne fece più niente. Pensate all'acquisto di beni e servizi. Basterebbe che ci fosse un obbligo per tutte le stazioni appaltanti di mettere in rete, una rete ben organizzata, le informazioni sul costo unitario dell'acquisto, con la precisione del prodotto e del servizio, così come si fa con i codici a barre nella grande distribuzione. Questo fornirebbe immediatamente una banca dati, che sarebbe una rappresentazione del mercato, in cui l'amministratore onesto, di fronte alla proposta di contratto, potrebbe controllare se lo stesso prodotto non è stato offerto o acquistato da altri a un prezzo più basso. L'amministratore potenzialmente disonesto sa che l'acquisto della famosa siringa a un prezzo più alto di altre amministrazioni potrebbe essere rilevato e qualcuno si potrebbe chiedere come mai. Si tratta di operazioni di trasparenza, che sono gestibili con il grado di informatizzazione per la Pubblica Amministrazione.

Non è un caso che, nell'emendamento illustrato stamattina circa l'uso delle banche dati ai fini della trasparenza, si faccia cenno al come si vada verso la trasparenza assoluta, quello che gli inglesi chiamano *total disclosure*, perché una cosa è mettere in rete tutto in formato PDF (che serve solo a qualche giornalista d'inchiesta, per trovare aneddoti da denunciare), una cosa è mettere tutti i dati in un formato rilevabile da software utilizzati normalmente dagli analisti e dagli studiosi, il che consentirebbe immediatamente di analizzare questi dati e individuare gli andamenti anomali. Questo è molto importante ed è un problema che si porrà la Scuola per formare: come si fanno queste banche dati? Come possono essere utilizzate dalla Pubblica Amministrazione e in quale formato?

Un altro nodo che volevo toccare è quello che si discute molto attualmente nelle scienze dell'amministrazione, di cui io sono un neofita - perché me ne sono occupato solo ora, arrivato alla Scuola, prima facevo il macroeconomista -, è il problema della fiducia. Ci sono dei cortocircuiti. Io credo che in Italia ci siano tre problemi: manca la fiducia dei cittadini verso la Pubblica Amministrazione, manca la fiducia della Pubblica Amministrazione nei cittadini e ancor più manca la fiducia all'interno della Pubblica Amministrazione, tra uffici. Questo vuol dire aumentare fortemente quelli che gli economisti chiamano i «costi di transazione». L'idea stessa di impresa nasce dalla necessità di ridurre i costi di transazione - cioè internalizzando il problema degli

scambi -, ma non è fatta solo di controlli, è fatta anche di fiducia. Naturalmente i controlli servono per penalizzare fortemente chi tradisce la fiducia e quindi mette in discussione quel capitale sociale che è interno all'organizzazione.

Per citare Machiavelli, non bisogna pensare che in fondo tutti i cittadini possono essere cattivi. Questa, come molte altre citazioni, ha formato un tipo di cultura in cui la fiducia non è fondamentale. Quindi abbiamo una Pubblica Amministrazione in cui continuiamo a sovrapporre controlli, per ovviare a questo problema, con risultati scarsi. In fondo nella cultura anglosassone il problema della fiducia è un vero problema ed è affrontato in modo diverso. Inoltre è fondamentale ricostituire il circuito della fiducia e tutelarla con controlli ferrei, sia nel settore privato sia nel settore pubblico. Questo credo che sia un problema da porsi, dal punto di vista del legislatore e dell'attività amministrativa.

Arrivo al problema della formazione, che è un problema complesso. I fenomeni sociali sono dei processi che potremmo definire non lineari, e questo significa che l'azione di contrasto all'illegalità può all'inizio avere effetti scarsi, ma a un certo punto potrebbe avere una crescita esponenziale. Il mondo non è lineare, bisogna tenerlo presente e operare insistentemente in questo senso. Il problema della formazione implica il fatto di creare competenza, che è fatta di conoscenza e di saper fare. Accanto a questo, è necessario anche voler fare, il che ci porta all'etica della responsabilità e del risultato. C'è poi la capacità di gestire il cambiamento: un dirigente deve essere in grado di guidare un'amministrazione, oltre che se stesso, in quella direzione.

Tutta questa premessa per giustificare l'azione della Scuola, finora, per quanto riguarda la formazione, e per descrivere quello che si propone di fare. È necessaria una convergenza dei programmi verso il contrasto alla corruzione proprio per i motivi che abbiamo detto, cioè bisogna agire sul contesto e affondare sul tema specifico. Un primo programma, di cui ho parlato, è quello della cultura dell'integrità, partito nel 2010, ma che adesso deve cambiare, in parte, direzione. Tra l'altro, credo che questo programma sia stato citato anche dal rapporto GRECO sull'Italia.

Il programma sui contratti pubblici: la Scuola sta portando avanti un grosso programma sui contratti pubblici, che parte dall'idea del patentino, idea del Presidente Giampaolino. Chiunque opera in una stazione appaltante deve avere e dimostrare una competenza specifica a livello del tipo di azione che è chiamato a compiere.

Negli Stati Uniti esiste un *Federal Acquisition Institute*, che ha il compito di formare obbligatoriamente tutti coloro che si devono occupare di acquisti. In Italia non possiamo pensare di creare un altro istituto. La Scuola doveva farlo e il programma si è avviato con un accordo e una discussione con l'autorità di vigilanza, con la quale dobbiamo concordare sia il programma, sia il tipo di certificazione - perché se c'è un patentino è necessaria una certificazione della preparazione acquisita -. Questo tipo di informazione è prevista nella legge anticorruzione. Intanto il programma è partito e sta avendo un grande successo, nel senso che la domanda è sempre più ampia e ora stiamo programmando una forte azione rispetto alla Regione e agli Enti locali del Mezzogiorno, a cui chiediamo di finanziare il progetto attraverso l'uso di fondi europei inutilizzati. Accanto a questo abbiamo dei piani di formazione: piano della *performance*, piano della trasparenza, oltre al programma sulla formazione del bilancio e sull'analisi della spesa (*spending review*). È chiaro che è difficile fare un'azione di controllo di mala amministrazione in senso generale, se alle relazioni dirette - per esempio per stabilire un piano anticorruzione - non si collega in modo integrato il fatto che le Pubbliche Amministrazioni devono essere in grado di misurare i risultati. I risultati non si misurano solo sulla base delle cosiddette *performance*, ma devono essere collegati a un piano di *spending review*. Questo è il contesto di azione in cui il contrasto alla corruzione può essere più efficace. Come per il programma per la gestione informatica e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, è necessario rendere la Pubblica Amministrazione in grado di attuare quelle norme che verranno contenute nella legge in discussione sull'uso delle banche dati, sul controllo informatico e sulla piena trasparenza.

Questo è il piano di sistema di cui parlava il Ministro. Ecco quindi la complessità di integrare nella Scuola un'azione di formazione che sia di contesto. Ora stiamo anche studiando un programma sul *corruption risk management*, cioè sul gestire il rischio della corruzione all'interno degli uffici, il che significa avere una cultura di tipo organizzativo. Non è facile montare un programma di formazione di questo tipo in Italia, perché

non ci sono esperienze effettive, quindi dobbiamo ricorrere a esperti e stiamo lavorando su questo. L'importante, credo, è la direzione in cui si va e l'integrazione di tutto questo. È un problema che anche il legislatore si deve porre. È chiaro che sono tutti piani necessari ma, se la produzione normativa è stata indipendente per tutti questi aspetti, credo si ponga un problema di sistema di integrazione di questi piani, altrimenti rischiamo che la Pubblica Amministrazione venga travolta da questi compiti e si limiti a non vedere la stretta connessione di una parte con l'altra e a formulare piani sulla carta, più o meno per rispondere agli obblighi.

Grazie.

Non voglio dire parole di circostanza, ma questo momento conclusivo del convegno lascia veramente ben sperare. Lascia ben sperare perché chi, come me, ha un po' frequentato questa materia e ha esperienze magistraturali diverse saluta con grande compiacimento il fatto che questa materia non sia affrontata in un convegno di pubblici ministeri.

Finalmente questa materia è stata sviluppata sotto l'egida di un Ministro della Funzione Pubblica e ha avuto come suoi momenti conclusivi due grandi personaggi, noti per la loro storia professionale, l'uno che si è molto interessato dei controlli - e di una particolare forma di controlli non del tutto noti o frequentati nel nostro ordinamento, quali sono i controlli interni -, e l'altro che è un economista nominato Presidente della Scuola di Pubblica Amministrazione. Quindi, due storie personali che hanno un grande significato nella lotta alla corruzione. Essi sono stati chiamati soprattutto come rappresentanti delle scuole di formazione, altro elemento rilevante per affrontare il problema e per un nuovo modo di essere nella Pubblica Amministrazione. Come diceva l'altro giorno il Presidente del Consiglio di Stato, l'aver privato l'amministrazione di competenza e professionalità - fino a eludere il concorso pubblico per l'accesso - è stato uno degli elementi fondamentali. Non a caso il Ministro ha ricordato un articolo che, chissà perché, non viene tanto ricordato, allorché si parla della Pubblica Amministrazione: «servire con decoro e dignità la Nazione».

È importante chiudere un convegno sulla corruzione con il Ministro della Funzione Pubblica non sotto l'aspetto penalistico, ma ponendo l'accento sulla formazione, nell'ottica che ci è stata qui indicata, cioè dell'articolazione più puntuale dell'attività di controllo, i segni. In verità vi devo dire che la legge Merloni fu la prima che volle affrontare il problema degli appalti dopo Mani Pulite e che uno dei suoi criteri era proprio l'organizzazione di un ufficio apposito, rimedio organizzativo che purtroppo non passò. La formazione, in senso culturale ed economico, dei funzionari, per la lotta alla corruzione, è una rigenerazione dell'amministrazione. Non voglio esprimere parole di circostanza, ma io credo che quest'anno possiamo essere più fiduciosi e avere qualche speranza, anche perché questo si sta concretizzando in un provvedimento legislativo. Una volta che questo si sarà concretizzato, e rivolgo una preghiera al professor Capelli, spero che il prossimo anno noi potremo vedere i primi riscontri di questo nuovo modo di affrontare un antico problema - che di certo non sarà estirpato, perché è antico come alcuni vizi dell'uomo, ma per il quale si possono trovare dei rimedi -, e che finalmente, come per altro ci dicono le convenzioni internazionali e i documenti comunitari, sia la strada che può produrre effetti.

Grazie.



Allegoria della Giustizia, part.
foto Giuseppe Schiavinotto ©



FONDAZIONE ROMA

Finito di stampare nel mese di giugno 2013
presso la tipografia Palombi & Lanci S.r.l, Villa Adriana, Tivoli (Roma)
per conto della Fondazione Roma

Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro, senza l'autorizzazione scritta dei relatori che hanno partecipato al convegno, dei quali il presente opuscolo riporta le trascrizioni degli interventi, nel rispetto della fedeltà al parlato e coerenza con il registro linguistico di ciascun relatore.

Per informazioni:
comunicazione@fondazioneroma.it

T·T·R

Think tank culturale e impegno sociale

Palazzo Sciarra - Via Minghetti, 17 - 00187 Roma - Telefono: 06 6976450 - Fax: 06 697645300



FONDAZIONE ROMA