



ALTO COMMISSARIO

per la prevenzione e il contrasto della corruzione e
delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione

“Una strategia contro la corruzione” Convegno Forum PA - Roma, 22 maggio 2007

Intervento di Bruno Ferrante, Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione

Raccontare la corruzione non è semplice. Non è facile dire se oggi il nostro paese è più o meno corrotto rispetto a quanto era emerso a partire dal 1992. Uno dei compiti più rilevanti dell'Alto Commissario è proprio quello di trovare il metodo migliore per raccontare l'andamento del fenomeno corruzione. E' un problema che ci poniamo noi, ma che si pongono anche altri paesi che hanno a che fare con questo fenomeno.

Raccontare, inoltre, la corruzione non è semplice perché i dati normalmente disponibili sono quelli giudiziari; quindi, si considerano le sentenze di condanna, le iniziative della polizia giudiziaria o dell'autorità giudiziaria, ma questo non basta a dire qual è lo stato del fenomeno. Probabilmente occorrono altri parametri, altre iniziative, altre capacità di studio e di analisi per poter individuare con buona approssimazione il livello di corruzione.

Spesso si ricade nell'abusata “percezione”. Di quanto cioè i cittadini avvertono di corruzione. Secondo me, è rischioso partire solo dal dato relativo alla percezione di un fenomeno criminale, soprattutto se non seguito da altri indicatori e parametri. Tuttavia, anche questo serve se inteso correttamente nei suoi naturali limiti.



ALTO COMMISSARIO

per la prevenzione e il contrasto della corruzione e
delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione

Ho letto oggi con attenzione l'analisi che ha fatto Stefano Rodotà su un autorevole quotidiano. Partendo dall'allarme di Massimo D'Alema, secondo il quale si corre il rischio di replicare quanto è accaduto nel 1992. Rodotà parla della moralità del sistema pubblico e giunge alla politica, soffermandosi sui suoi costi. I due temi non devono apparire lontani tra di loro perché hanno in comune il fattore della cultura della legalità.

Non deve apparire strano se in un dibattito sulla corruzione ci soffermiamo a riflettere sulle condizioni della politica, sui suoi costi e sul sistema delle pubbliche Istituzioni.

Dobbiamo investire sulla cultura del rispetto delle regole, che non deve essere un optional, ma un valore acquisito da parte di ogni cittadino e di ogni soggetto pubblico.

Sono rimasto colpito - lo dico in particolare al dott. Davigo - dalla decisione di Gherardo Colombo di lasciare la magistratura e faccio due considerazioni, una positiva e l'altra negativa. Non posso infatti non considerare negativamente il perdere un uomo che ha dedicato tanti anni della sua attività professionale nella lotta alla corruzione e giudico quindi un fatto negativo che Gherardo Colombo, uno dei baluardi nella battaglia per la legalità nell'immaginario collettivo, non sia più nella sua postazione di giudice attento e rigoroso. Dall'altra parte, però, saluto positivamente il fatto che lui dica che bisogna investire sulla cultura, che bisogna parlare ai giovani, alla società civile e che lui intende impegnarsi per diffondere il rispetto delle regole. Ma poi ha anche aggiunto che l'Italia è il paese dei furbi, dei tanti egoismi, di un diffuso individualismo, in cui si crede poco alle istituzioni perché queste hanno scarsa autorevolezza, il paese in cui, come dice lo stesso Vice Ministro Visco, l'evasione fiscale è a livelli molto elevati.

Le analisi di D'Alema, Colombo e Rodotà sono tra loro legate da un filo conduttore che riguarda lo stato della Pubblica Amministrazione e delle istituzioni pubbliche. E non c'è dubbio che quando la politica o le istituzioni sono poco credibili, il cittadino reagisca guardando solo ai propri interessi ed



ALTO COMMISSARIO

per la prevenzione e il contrasto della corruzione e
delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione

evadendo magari le tasse, non c'è dubbio che diminuisca il senso collettivo e lo stesso livello di moralità complessiva del paese decada. In questo clima è più facile che il pubblico dipendente possa cedere alle lusinghe del corruttore.

Quindi l'equazione di Rodotà, costi della politica, moralità, corruzione può essere condivisibile.

La mia impressione è che dopo tangentopoli dovevamo transitare dalla prima alla seconda Repubblica. Ma, a mio avviso, noi non siamo mai passati alla seconda Repubblica. Quelle regole della società istituzionale, di cui avvertivamo i limiti pericolosi, non sono state modificate in maniera credibile, anzi per qualche aspetto si è peggiorata la situazione. Non sorprende quindi che il sistema pubblico costi moltissimo, semmai è paradossale che tutti, politici e non politici, riconoscano che in effetti è così. Viviamo in una palude istituzionale di difficile definizione, la cui unica certezza è che costa molto, troppo al cittadino. Insomma, si doveva costruire la seconda Repubblica, ma non lo abbiamo mai fatto. La Francia è arrivata alla quinta Repubblica, con parecchi dissensi e con molte discussioni, ma poi anche la sinistra l'ha accettata e ha riconosciuto che quelle erano regole condivisibili.

Dobbiamo dunque riscrivere le regole, dobbiamo cambiare la Pubblica Amministrazione, renderla più efficiente, più leggera, moralmente meno debole. Dobbiamo creare, se si vuole, un vero federalismo liberando energie verso il territorio. Quello realizzato con la modifica del titolo quinto della Costituzione è un falso federalismo. Sono stati attribuiti compiti e funzioni a Regioni ed enti locali, ma stranamente lo Stato centrale non è per nulla dimagrito, anzi. Come mai? Il centralismo non è venuto meno. Abbiamo sommato semplicemente quello che c'era prima, cioè lo Stato centrale, con altri nuovi livelli di responsabilità, facendo crescere una pesantissima Pubblica Amministrazione che ha costi inaccettabili, sia per lo Stato centrale che per gli enti locali.



ALTO COMMISSARIO

per la prevenzione e il contrasto della corruzione e
delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione

E' un federalismo solo accennato, non realizzato nella maniera più corretta, come doveva essere, e cioè facendo dimagrire lo Stato centrale.

Bisogna cogliere al volo il segnale di pericolo che viene lanciato da più parti, anche dalla stessa classe politica, per procedere in modo incisivo, da un lato, verso riforme istituzionali che semplifichino le regole e, dall'altra parte, verso la diffusione di un costume pubblico basato su una cultura di legalità.

Devo dire che l'aver approvato nell'ultimo Consiglio dei Ministri il disegno di legge di ratifica della Convenzione Onu sulla corruzione è un segnale importante che questo Governo dà come volontà di contrastare la corruzione. Ma dobbiamo aggredire anche gli altri fenomeni. Quando la politica costa tanto ho il timore che ci possa essere dietro anche una diffusa corruzione. E questo è il pericolo che io avverto e dal quale dobbiamo guardarci.

Conclusioni del convegno:

Un fatto su tutti gli interventi mi pare convergente: il fenomeno della corruzione preoccupa moltissimo, quindi non possiamo dire che è scomparso, che è diminuito. Anzi, è ancora esistente in maniera grave, preoccupante e subdola. Su questo mi pare che siamo stati tutti d'accordo, come lo siamo su un'altra considerazione. La risposta da dare non è soltanto quella repressiva, quella cioè giudiziaria della magistratura ordinaria e della Corte dei Conti. Ma è una risposta più complessa, più articolata, che muove soprattutto da una riforma profonda di sistema che può essere, in alcuni casi, paradossalmente un ritorno al passato, ma che può comunque servire a guardare avanti, aggredendo le anomalie dell'apparato pubblico.

E dico all'amico De Sena che i prefetti, del cui lavoro vanno sempre ringraziati ed elogiati, sono tuttavia una spia autorevole di un federalismo nato male e che non può funzionare. E lo dico da ex prefetto.



ALTO COMMISSARIO

per la prevenzione e il contrasto della corruzione e
delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione

Un federalismo veramente compiuto dovrebbe saper fare a meno di queste figure di lunga tradizione e di grande prestigio, ma che sono l'espressione di uno Stato centrale che non vuole modificare se stesso.

Diciamolo con franchezza, se il sistema dei pubblici poteri viene organizzato secondo il modello federalista, i prefetti non c'entrano più, non avrebbero né ruolo, né motivo di esistere.

La cosa che trovo grave è che dopo tangentopoli, dopo cioè aver scoperto quanto fosse diffusa la corruzione, cosa si è fatto in Italia? E' paradossale, ma abbiamo eliminato i controlli. Nel momento in cui esplodeva tangentopoli, mentre era ragionevole pensare che i controlli nella pubblica amministrazione sarebbero diventati più severi e rigorosi, li abbiamo aboliti del tutto, per cui gli unici argini alla corruzione sono rimasti l'autorità giudiziaria ordinaria e la Corte dei Conti. Che naturalmente intervengono quando il danno si è prodotto e non quindi con una funzione preventiva. Non c'erano più freni.

Non ho mai amato i controlli solo formali che non riuscivano ad evidenziare fenomeni criminali o di corruzione, ma la disarmonia partiva da lontano. Un tempo i controlli potevano far emergere in via preventiva anche l'eccesso di potere, che era l'anticamera dell'abuso d'ufficio. Tutto questo non c'è più da tempo: gli enti locali in particolare, che gestiscono buona parte della spesa pubblica, sono completamente privi di controllo. I controlli interni non hanno dato, nella grande maggioranza dei casi, buona prova di sé, anzi hanno fallito e in molti casi non esistono più. Questo va detto con assoluta chiarezza.

Si deve certamente puntare a una riforma di sistema con grande senso di responsabilità, equilibrio e coerenza. Non si può, da un lato, riconoscere o addirittura scandalizzarsi per la spesa pubblica che cresce e, dall'altra parte, votare la istituzione di nuove province sul territorio. Si dovrebbe avere il coraggio di spiegare i compiti della provincia e l'utilità che il cittadino ne trae. La verità è che aumentano i livelli decisionali, si moltiplicano le



ALTO COMMISSARIO

per la prevenzione e il contrasto della corruzione e
delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione

procedure, si creano nuovi spazi lavorativi per il personale politico, si alimenta il progressivo espandersi della spesa pubblica.

Dico poi sommessamente che quando le campagne elettorali sono sostenute da cifre incredibilmente elevate, allora è corretto chiedersi perché. Perché un candidato decide di investire tali somme di denaro per ottenere una responsabilità pubblica, che non potrà mai ripagarlo in termini economici? Come mai?

Tutto questo suscita delle domande. Le risposte devono andare verso riforme di sistema attente, equilibrate e misurate per dare maggiore efficienza al sistema pubblico, perché uno dei nodi è proprio l'efficienza del sistema attraverso soprattutto la semplificazione delle procedure. Un sistema efficiente è meno aggredibile e il cittadino più tutelato.

Un giorno, nel periodo di tangentopoli, feci un'analisi di quanti passaggi burocratici fossero necessari per il rilascio di una concessione edilizia nel Comune di Milano. Ne ho contati diciotto. Questo voleva dire una procedura molto articolata, pesante, lenta, ma anche diciotto potenziali punti di pressione sull'interesse del privato, dell'imprenditore o del singolo cittadino. Se si rendesse il sistema perfettamente efficiente, abbattendo passaggi inutili e dando tempi certi, si farebbe un passo in avanti nella lotta alla corruzione.

Credo anche nell'utilità della collaborazione o, comunque, penso che si debba studiare una legislazione premiale per chi decide di aiutare l'azione della magistratura. Vanno trovate - come dice Davigo - le formule corrette, ma questo aiuterebbe molto.

E poi dobbiamo puntare in maniera assoluta alla trasparenza. Di questo parlano in pochi. Ha accennato Nerozzi prima, di essere disponibile a dire quanto guadagna, quale è la sua dichiarazione dei redditi.

Io dico trasparenza non soltanto dei funzionari pubblici, attuazione certamente e finalmente dell'anagrafe dei dirigenti pubblici. Ma trasparenza anche dei bilanci della pubblica amministrazione, che sono oggi criptici e di



ALTO COMMISSARIO

per la prevenzione e il contrasto della corruzione e
delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione

difficile lettura. Nel libro di Gian Antonio Stella e di Sergio Rizzo si fa il paragone fra il sistema di altri paesi e il nostro: da un lato la completa trasparenza, dall'altro l'oscurità e l'assenza di notizie. Va detto che la trasparenza non è un optional, ma un dovere preciso di ogni pubblico amministratore. Chi amministra la cosa pubblica utilizza denaro dei cittadini; per cui appare banale affermare che ogni pubblico amministratore dovrebbe raccontare ai cittadini come spende i suoi soldi. E' una regola fondamentale: eppure, in Italia i bilanci sono assolutamente criptici, opaci, illeggibili, e danno l'impressione che si voglia nascondere qualcosa per finalità sconosciute. Trasparenza e chiarezza sono presupposti non eludibili per un'amministrazione corretta, onesta, efficiente e che voglia sul serio e non solo a parole combattere la criminalità e la corruzione.

Devo dire, però, che buona parte dell'amministrazione ha voglia di impegnarsi e va aiutata in questo processo attraverso una coesione istituzionale molto forte. Ma le sinergie devono anche interessare le forze sociali, sindacato e categorie produttive.

Quanto all'azione dell'Alto Commissario, penso che se fosse dotato di autonomia e di indipendenza avrebbe più forza e maggiore autorevolezza. Ma si tratta di un organismo giovane che deve crescere e affermarsi costruendo nei fatti e con la propria attività i confini stessi del suo mandato. L'importante è che si sappia che l'Alto Commissario è accanto alla pubblica Amministrazione con spirito collaborativo per fornire un contributo alla tutela della legalità. In questo senso, l'intesa con regioni ed enti locali sarebbe un segnale importante e prezioso nell'affermazione della comune volontà di contrastare la corruzione.