



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

**I PERICOLI DI CONDIZIONAMENTO  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
DA PARTE DELLA CRIMINALITÀ  
ORGANIZZATA**

*CNEL*

*Roma, 28 novembre 2006*



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

A me spetta il compito di entrare in punta di piedi per illustrare da che cosa è nata l'esigenza di uno lavoro di questo tipo. E' uno studio che non ha pretese di scoprire novità e che è nato per esigenze interne perché, come sapete, all'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione sono essenzialmente demandate due missioni fondamentali: valutare i rischi di corruzione, di illeciti nella pubblica amministrazione e valutare i rischi di condizionamento della criminalità organizzata nell'ambito della pubblica amministrazione.

Sono in fondo due facce della stessa medaglia, perché la deviazione dalla cura dell'interesse pubblico per l'innesto di interessi privati - quello che Max Weber diceva il modello ideale di burocrate, cioè colui il quale persegue esclusivamente, senza perturbamenti, l'interesse pubblico - trova il suo inquinamento sia nella corruzione, sia nel condizionamento della criminalità organizzata. Anzi direi di più: che la corruzione prevede l'esborso di denaro da parte di chi corrompe; il condizionamento della criminalità organizzata fa a meno anche dell'esborso di denaro. Per cui io spesso dico che probabilmente nel nostro paese, a seconda delle realtà territoriali, vi sono zone nelle quali si è costretti a pagare tangenti e zone nelle quali neppure la tangente è necessaria, perché la forza di intimidazione del vincolo associativo è particolarmente elevata. E' stata quindi una felice intuizione da parte del legislatore di affiancare al contrasto della corruzione, attraverso tecniche di esclusiva prevenzione affidate all'Alto Commissario, anche la valutazione e l'eventuale rimedio del rischio di condizionamento da parte della criminalità organizzata.

Naturalmente, quando ho assunto questo incarico mi sono posto un problema di orientamento dell'attività dell'Alto Commissario, in un contesto abbastanza evanescente quando si parla di condizionamento della pubblica amministrazione da parte di associazioni criminali, e abbiamo cominciato a cercare di trarre da tutte le fonti istituzionali che si occupano della criminalità organizzata una serie di dati, al fine di una individuazione nelle diverse realtà territoriali di quelli che sono i *modus operandi* delle



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

organizzazioni criminali e soprattutto i loro settori di interesse, che non sono sempre gli stessi per le diverse forme storiche di associazioni criminali.

Vi sono situazioni nelle quali, ad esempio, prevale l'interesse per lo smaltimento dei rifiuti, altre nelle quali prevale invece l'interesse per gli appalti, anche se questa è una caratteristica abbastanza comune a tutte le forme storiche di criminalità organizzata che insistono nel nostro meridione d'Italia.

Fatto ciò, ho utilizzato i poteri di indagine, anche di indagine conoscitiva, per valutare la concretezza di certi pericoli.

Strada facendo - e debbo ringraziare, mi sia consentito, il mio vice Commissario vicario, che è andato in pensione recentemente e che si è dedicato molto a questa materia con il supporto e il contributo notevole del dr. FERA come consulente dell'Alto Commissario, con la sua lunga esperienza di vice Capo della Polizia - ci siamo ad un certo punto accorti che questo lavoro avrebbe consentito anche ad altre istituzioni di poter avere una cognizione aggiornata delle situazioni i cui dati non sono delle novità ma che sono stati oggetto di una *reductia ad unum*, e quindi ho provveduto a farlo pubblicare e a inviarlo a circa 500 autorità sia nazionali che locali, perché potessero, nell'ambito degli specifici interessi istituzionali, essere agevolati nella loro attività.

Un'altra funzione dello studio, che poi in fondo è il mandato non espresso nelle norme ma come Alto Commissario ritengo essenziale, è poi quella di elevare la coscienza comune per una sempre più intensa consapevolezza dei danni che i condizionamenti della criminalità organizzata arrecano e, soprattutto, per far crescere una coscienza di legalità e di trasparenza nella pubblica amministrazione.

Io debbo dire che nell'attività abbastanza limitata, perché se si toglie la prima fase di strutturazione dell'organismo posso dire che l'attività dell'Alto Commissario si è sostanzialmente esplicitata nell'anno 2005, ho rilevato delle situazioni allarmanti. Ad esempio vi è una legge del '97 che ha esteso l'anagrafe patrimoniale, originariamente limitata ai parlamentari e successivamente anche ai magistrati, ai dirigenti della



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

pubblica amministrazione. Sono trascorsi nove anni e ho potuto accertare che nessuno ha ancora posto correttamente mano all'istituzione di questa anagrafe.

Si può dire che l'anagrafe è uno strumento, ma io ho avuto occasione di ricevere molti organismi di paesi esteri simili a quello che rappresento, e ho verificato che l'anagrafe patrimoniale dei pubblici dipendenti esiste addirittura in Macedonia e in Bielorussia. Come mai in Italia da sette anni non viene realizzata questa anagrafe patrimoniale che potrebbe essere uno strumento valido quanto meno per rendere più difficile l'occultamento di profitti illeciti da parte di pubblici dipendenti, o quanto meno garantire una certa tracciabilità delle situazioni patrimoniali?

Quando io vedo che recentemente è stato approvato quasi all'unanimità in Parlamento, in occasione della Finanziaria, un provvedimento che estende alla corruzione il sequestro e la confisca dei beni analogamente a quanto accade per i profitti della mafia, mi pongo il problema della tracciabilità di questi patrimoni e credo che questa sia una delle funzioni dell'Alto Commissario: stimolare non solo le modifiche normative e di assetto amministrativo, ma anche valutare in primo luogo se le norme che esistono sono state applicate.

Purtroppo, nonostante svariate segnalazioni che io ho fatto all'organismo che dovrebbe garantire l'istituzione dell'anagrafe patrimoniale, non ho avuto risposta. D'altra parte l'Alto Commissario non ha dei poteri - perché avendo funzioni esclusivamente preventive non ha e non potrebbe avere poteri di iniziativa diretta - ma è stato concepito, immagino o per lo meno l'ho sempre considerato così, come uno strumento tecnico di supporto ad una generale politica anticorruzione e contro il condizionamento della pubblica amministrazione, che in Italia debbo dire non vi è mai stata forse perché mi illudevo mancasse un organismo tecnico. Oggi che questo organismo c'è, non mi pare che si siano fatti molti passi avanti nell'inaugurare un simile tipo di politica.

Come ho detto prima, questo studio era funzionale all'orientamento dell'attività dell'Alto Commissario. Purtroppo, sotto questo profilo è rimasto inutilizzato. Non per cattiva volontà dell'Alto Commissario, ma perché nell'ambito della conferenza unificata



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

Stato - enti locali non si è riusciti ancora a varare quell'intesa cui è subordinata, per dato normativo, l'attività dell'Alto Commissario sugli enti locali. Questo perché, all'epoca in cui fu redatto il regolamento, si ritenne che non ci fosse la possibilità di una diretta attribuzione dell'esercizio delle competenze all'Alto Commissario sugli enti locali se non attraverso una preventiva intesa, per la particolare sensibilità che gli enti locali hanno nei confronti della loro autonomia.

Io ho constatato che il 99% degli esposti e di denunce di privati che arrivano all'Alto Commissario riguardano gli enti locali. E sono stato costretto ad archivarli. D'altra parte, proprio in relazione al tema oggetto di questo studio, appare evidente che il condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata non riguarda le amministrazioni centrali ma, invece, proprio le strutture degli enti locali. In mancanza di uno strumento di questo genere - che io ho cercato di ridurre all'osso perché, per esempio, io non considero, secondo un certo percorso interpretativo, le ASL enti locali, bensì unità del Servizio Sanitario Nazionale, quindi in questo caso ritengo di poter intervenire a prescindere da quell'intesa - se non si smuovono questi ostacoli, questo studio rimarrà solamente comunicazione di elementi, di dati, di fattispecie, di indicazioni ma non consentiranno all'Alto Commissario di affrontare i temi di fondo di questa materia, che sono essenzialmente gli enti locali.

D'altra parte lo studio parte proprio dalla considerazione di quelli che sono stati i motivi per cui da parte del Governo e del ministero dell'Interno si è provveduto, ad esempio, allo scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose.

Un altro elemento che ha in qualche modo impedito all'Alto Commissario di arrivare alle conclusioni è che in questi ultimi mesi, consentitimi questa valutazione di carattere personale, si sono infittiti i tentativi, non si capisce bene perché e con quali pretesti, di pervenire ad una revisione dell'Alto Commissario, per non dire alla sua abolizione, ad onta di precisi accordi internazionali di cui l'Italia è parte. Parlo della Convenzione di Palermo sulla criminalità organizzata e della convenzione ONU sottoscritta a Merida contro la corruzione, che prevedono organismi dotati di sufficiente autonomia, per non



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

dire di indipendenza, che dovrebbero curare la prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione. Nonostante ciò, si perpetuano i tentativi di modificare l'assetto dell'Alto Commissario.

Si sostiene che questo riguarda essenzialmente i costi di funzionamento di questo organismo. Chi vi parla può con tranquillità affermare che tali costi sono minimi rispetto ai vantaggi che potrebbe avere l'economia in generale da un'efficace attività di prevenzione della corruzione e degli altri illeciti. Dall'altra parte storicamente, nei due anni di vita dell'Alto Commissario, i costi sono stati inferiori al 50% di quello che era lo stanziamento previsto per il suo funzionamento.

Io debbo dirvi con grande serenità che, qualora questi tentativi andassero in porto, io non mi renderò in alcun modo complice della soppressione di un organismo al quale ho dedicato due anni della mia vita perché credevo nella sua valenza positiva, e credo che si avrebbe un depauperamento anche a livello di immagine internazionale dell'Italia qualora questo dovesse accadere.

D'altra parte si notano dagli indici di corruzione percepita, che vengono pubblicati ogni anno da Transparency International, quale sia la posizione non esaltante dell'Italia, con gravissimi danni per l'immagine a livello internazionale... Pensate a un imprenditore estero che deve investire, se preferisce investire in Nuova Zelanda o in Finlandia, che sono paesi ritenuti virtuosi, piuttosto che in Italia dove sembra che per tutto occorra pagare delle tangenti...

Quegli indici di corruzione percepita non hanno nulla di obiettivo, ma comunque si riferiscono a percezioni fatte con dei sondaggi Gallup.

Il presidente Marzano è stato ministro della attività produttive e, quindi, sa benissimo quali sono i danni che da un'immagine di questo genere possono derivare. Se si intendesse accentuare ancora di più questa negativa immagine dell'Italia, non si potrà contare sulla mia complicità.

Grazie