



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



Commissione Europea

SEMINARIO ITALIA ROMANIA BULGARIA SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

Roma 18 - 19 maggio 2006





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

1. Negli anni più recenti non solo è andata affermandosi ovunque la consapevolezza che la corruzione, sia in ambito pubblico che in quello privato sia a livello nazionale che nelle transazioni internazionali, costituisce un grave danno per lo sviluppo dell'economia, ma a tale presa di coscienza si è aggiunta anche la constatazione che un fenomeno tanto nocivo, diffuso e persistente da raggiungere, in alcuni paesi, una pervasività sistemica, non può essere contrastato con la sola repressione affidandosi, quindi, agli effetti della prevenzione generale propria delle sanzioni penali ma occorre che a questa si affianchi una efficace opera di prevenzione specifica.

La repressione infatti si limita per sua stessa natura a far scoprire e colpire, spesso con carattere di casualità, episodi, fatti e responsabilità senza essere perciò idonea ad incidere sulle ragioni di fondo e sull'humus da cui scaturiscono i fenomeni corruttivi; con la sola repressione il contesto rimane intatto con tutte le sue potenzialità di produrre reiterazione; evitare o ridurre tale rischio con una efficace opera di riforme degli assetti normativi ed organizzativi alla luce delle esperienze verificate è compito della prevenzione.



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

Laddove non esistono strutturati organismi con specifici compiti di prevenzione della corruzione l'esigenza è tanto sentita che non è raro il caso che alla loro mancanza si tenti di supplire – evidentemente attraverso strumenti impropri e forme inadeguate da parte delle istituzioni classiche destinate al diverso, anche se altrettanto essenziale, compito di contrasto repressivo.

La confusione dei ruoli che così si produce tuttavia reca in sé il pericolo che la stessa repressione per via giudiziaria o, meglio, giurisdizionale smarrisca i connotati propri, quali la terzietà, la equità e l'equilibrio, per cui lo stesso processo si snatura trasformandosi da luogo di accertamento di fatti illeciti, e di responsabilità personali, in momento di valutazione storico-sociologica di fenomeni generali e ciò può condurre a condizionare la stessa applicazione delle sanzioni che tende ad acquistare un carattere di esemplarità contrastante con il principio di adeguatezza alle responsabilità dei singoli.

Tale funzione di supplenza impropria in funzione di una prevenzione non curata in altri luoghi istituzionali, risulta peraltro inefficace non potendo essere continua e sistematica.



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

L'esigenza di articolare, in contesti nettamente separati il contrasto della corruzione nella repressione dell'illecito, sostenuta da un robusto stato di diritto, da un lato e nella prevenzione mediante una efficace opera di revisione normativa ed organizzativa, dall'altro, dà ragione della sempre più frequente presenza nella normativa internazionale e sovranazionale di sollecitazioni ai singoli ordinamenti statuali, perché si dotino di organismi che, accanto a quelli tradizionali di repressione, siano specificamente ed esclusivamente dedicati alla prevenzione, con funzioni di supporto tecnico od una complessiva politica anticorruzione.

In tal senso si muove anche la più recente convenzione anticorruzione ONU sottoscritta a Merida nel 2003 e che molti Stati hanno firmato e si accingono a ratificare: essa infatti dedica numerosi articoli al tema della prevenzione e prevede esplicitamente autorità nazionali anticorruzione.

2. Nel solco di tali premesse recentemente anche l'Italia si è munita, da poco più di un anno, di uno speciale organismo – l'Alto Commissario – per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.



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

L'organo ha carattere unipersonale e non collegiale, il suo titolare è scelto tra alti magistrati o funzionari ed è nominato, per la durata di cinque anni, dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio alla cui diretta dipendenza funzionale opera; tale dipendenza solo funzionale, e non gerarchica, garantisce all'organismo un accettabile grado di autonomia

L'Alto Commissario si avvale, oltre che del supporto di due Vice-Commissari e di un proprio ufficio dove sono presenti magistrati e funzionari, di tutti gli ispettorati, servizi di controllo interno ed organi di verifica esistenti nella P.A.; l'Alto Commissario opera nell'ambito della intera P.A. sia centrale che locale e ad esso è assegnata la missione di ridurre il rischio di corruzione e di commissione di altri illeciti, compresi quelli amministrativi e contabili, ovvero di condizionamento ad opera di organizzazioni criminali.

Per conseguire tali finalità all'A.C. è riconosciuto il potere di espletare indagini, ovviamente amministrative e non giudiziarie, sia specifiche che meramente conoscitive sia su denuncia di privati o richieste dalle singole amministrazioni ovvero di ufficio; tali indagini sono



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

dirette ad accertare la esistenza, le cause e le concause di fenomeni di corruzione o di altri illeciti.

Ove si accertino fatti specifici costituenti reato, sussiste l'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria; sia le indagini che i monitoraggi che possono essere disposti sono completati da analisi e studi volti a verificare la congruità della normativa, e delle misure amministrative eventualmente poste in essere dalle P.P.A.A. per ridurre i rischi prima enunciati; tutto ciò per consentire all'A.C. di inviare alle Amministrazioni interessate argomentate valutazioni per la adozione dei rimedi ritenuti necessari.

L'A.C. ha inoltre un ulteriore canale per comunicare le sue valutazioni; esso infatti ha l'obbligo di relazione semestrale circa la attività svolta al Presidente del Consiglio che a sua volta riferisce annualmente al Parlamento.

Tali relazioni da un lato concretizzano la diretta dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dall'altro instaurano un rapporto, seppur mediato, con il potere legislativo cui spetta, in ultima analisi, l'adozione di riforme legislative per ridurre i rischi da contrastare.



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

3. Nonostante la brevità dell'esperienza di chi vi parla e con tutte le riserve di revisione critica che ciò comporta, credo di potervi partecipare in estrema sintesi qualche conclusione:

- un organismo di prevenzione degli illeciti nella P.A. non può essere autoreferenziale ma deve essere accettato dall'apparato burocratico in termini di collaborazione e non di antitesi;
- l'opera di prevenzione della corruzione non può prescindere dalla esigenza di perseguire il massimo della trasparenza dell'azione amministrativa e di quella, anche patrimoniale, dei pubblici amministratori;
- la corruzione si ostacola dissolvendo le concentrazioni del potere decisionale e discrezionale e diffondendolo tra una pluralità di soggetti;
- i sistemi di controllo interno devono essere resi attivi, incisivi, continui ed affidati a strutture il più possibili autonome.

Nella speranza che la ristrettezza del tempo a disposizione non abbia troppo nociuto alla chiarezza dell'esposizione, mi sia consentita, prima di concludere,



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

un'ultima considerazione; ho già detto come la prevenzione e la repressione nel contrasto alla corruzione sono facce diverse della stessa medaglia; ciò comporta che l'una interagisca con l'altra.

Pertanto non è indifferente nell'ottica della prevenzione il modello adottato nell'assetto penale dei reati contro la P.A.; è ad esempio essenziale che la configurazione delle fattispecie criminali, e delle sanzioni per esse previste, tenga conto della esigenza di non incoraggiare il rapporto omertoso che si instaura tra p.u. corrotto e privato corruttore ma anzi di incentivare quest'ultimo a rivelare e denunciare i comportamenti illeciti anche quando vi abbia concorso.

Si darà così un contributo rilevante al contenimento del fenomeno corruttivo che è agevolato dall'affidamento che esso rimanga occulto e dalla improbabilità che venga alla luce.

Infine sono convinto che sistemi preventivi o repressivi anche i più attrezzati non siano da soli in grado di contrastare la corruzione se non sono sorretti, specialmente quando la corruzione ha caratteristiche sistemiche da una profonda maturazione culturale e di costume.



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

Di qui la opportunità che tutti coloro che si occupano di questo problema si impegnino anche in una capillare ed impegnata opera di formazione.

Gianfranco Tatozzi

*Alto Commissario
per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito
nella pubblica amministrazione*