



La

Corte dei Conti

N. 47/AUD/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Giuseppe S. LAROSA, Raffaele SQUITIERI, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Pietro DE FRANCISCIS, Luigi MAZZILLO, Gaetano D'AURIA;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Mario NISPI LANDI, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, gli artt. 5 bis e 5 ter;

Vista la comunicazione 9 settembre 2011 della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati;

Acquisiti in sede istruttoria i contributi dell'Ufficio di gabinetto (Cons. Luigi CASO) e della Procura Generale (V.P.G. Sergio AURIEMMA);

Udito, nell'adunanza del 13 settembre 2011, il relatore Cons. Ermanno Granelli;

DELIBERA

l'approvazione del testo per l'audizione sul disegno di legge del Governo recante
“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella
pubblica amministrazione” (A.C. 4434).

IL RELATORE

F.to Ermanno Granelli

IL PRESIDENTE

F.to Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 14 settembre 2011

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio Michetti

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI LUIGI GIAMPAOLINO
(A.C. 4434)

1. Ringrazio la Camera dei Deputati e, in particolare, i Sigg. Presidenti della I e II Commissione, per l'invito rivolto alla Corte dei conti a partecipare all'odierna audizione.

Ricordo che sul provvedimento la Corte ha già avuto modo di essere audita, durante l'*iter* approvativo in Senato e, più precisamente, nella seduta del 27 luglio 2010; al riguardo, si allega alla presente il testo della precedente audizione.

2. Il testo oggi in esame consta di dieci articoli risultanti da stralci effettuati dal Senato sul testo presentato dal Governo il 4 maggio 2010.

In particolare, sono stati stralciati gli originari artt. 7, relativo ai controlli negli enti locali e confluito nell'AS 2156-bis, 8, recante modifiche agli artt. 234, 236 e 239 del testo unico sugli enti locali (TUEL) e confluito nell'AS 2156-ter, e 9, recante delega in materia di fallimento politico e modifica all'articolo 247 del TUEL confluito nell' AS 2156-quater; così come l'art. 3 sulla Banca dati nazionale costruttori che ha, invece, trovato collocazione, per mezzo del d.lvo. 30/12/10 n.235, nel Codice dell'amministrazione digitale.

In linea generale, resta confermato il positivo giudizio già espresso sul provvedimento nella ricordata audizione, in ragione della circostanza che, diversamente da quanto operato in passato, l'approccio alla problematica non è di impostazione prevalentemente penalistica, come pur è nella tradizione del nostro ordinamento, bensì di ordine amministrativo, tendendo, cioè all'individuazione di rimedi di natura organizzativa.

Si tratta, quindi, di rimedi finalizzati a prevenire o ad evidenziare la patologia e, dunque, più efficienti rispetto alle misure meramente sanzionatorie che, di norma, sono successive e che, in particolare nel campo della corruzione, possono generare effetti coercitivi inidonei a ridurre le dimensioni del fenomeno.

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

E ciò in disparte rispetto a quanto si osserverà in seguito con riferimento all'art. 6 del provvedimento in esame.

3. Il testo oggi in esame differisce in taluni punti da quello sul quale la Corte espresse le proprie valutazioni durante l'esame da parte del Senato.

Pertanto, appare opportuno soffermarsi esclusivamente sulle modifiche nel frattempo intervenute.

Per quanto attiene l'art. 1, restano valide le osservazioni all'epoca effettuate in ordine alla validità dell'introduzione del Piano nazionale anticorruzione, alla sua genesi endogena all'amministrazione, alla sua natura di rimedio programmatico ed ordinamentale contro il sorgere delle vicende corruttive.

La novità del nuovo testo risiede nella scelta di individuare l'Autorità nazionale anticorruzione nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Com'è noto, l'articolo 6, comma 2 della Convenzione ONU contro la corruzione, adottata il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, prevede che ciascuno Stato firmatario assicuri all'organo o agli organi di prevenzione della corruzione "l'indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza".

Al riguardo, la Corte ritiene che la disposizione all'esame consenta di superare in parte le osservazioni formulate in sede di audizione sul ddl AS 2156.

In ordine al precedente testo dell'art. 1, si osservava che il Dipartimento della funzione pubblica, struttura incardinata nel Consiglio dei Ministri, non possedeva "i requisiti di indipendenza necessaria richiesti dalla Convenzione (ONU) ratificata".

La CIVIT, come riconosciuto anche dal Consiglio di Stato (parere, n. 870 del 2010), ha caratteri di indipendenza certamente superiori rispetto al Dipartimento della funzione pubblica.

Tuttavia, le modalità di nomina dei componenti di detta Commissione previsti dal citato art. 13 (decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti), non sembrano coerenti con l'elevato grado di autonomia e indipendenza al quale sembra far riferimento l'articolo 6 della Convenzione ONU contro la corruzione.

In particolare, la citata normativa prevede forme di stretta collaborazione strutturale e funzionale tra la medesima Commissione e l'Esecutivo (difatti, ai sensi del comma 9 del citato art. 13, la CIVIT trasmette

una relazione annuale sulla propria attività al Ministro per l'attuazione del programma di Governo).

A tal proposito, si sottolinea come la natura, i compiti e le competenze disegnate dal citato art. 13 differiscano sostanzialmente da quelle indicate dalla Convenzione anticorruzione ONU e dall'art. 1 del presente provvedimento.

Ad esempio, nell'esercizio delle funzioni di Autorità anticorruzione, la medesima CIVIT relaziona non già all'Esecutivo bensì al Parlamento.

Anche con riferimento alle specifiche competenze professionali richieste per la nomina a componente, non si può non evidenziare come i requisiti previsti dal comma 3 del citato art. 13 ("esperti di elevata professionalità ... in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance nonché di gestione e valutazione del personale") non appaiano coerenti con le specifiche funzioni attribuite al medesimo organismo con il provvedimento in oggetto.

Nell'ambito del medesimo art. 1, è previsto un ruolo specifico del Dipartimento della funzione pubblica al quale, secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono affidati compiti di coordinamento dell'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione, di promozione e definizione di norme e metodologie per la prevenzione della corruzione, di predisposizione del Piano nazionale anticorruzione, di definizione di modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge.

Si rileva, anche in questo caso, un possibile disallineamento tra le nuove disposizioni concernenti il Piano nazionale anticorruzione, recate dal ddl all'esame, e le disposizioni contenute nel decreto legislativo 150 del 2009, che prevedono che la CIVIT (nell'ambito della quale opera, peraltro un Sezione per la trasparenza e l'integrità) predisponga le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza di cui art. 11, ne verifichi l'effettiva adozione e

vigili sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.

Resta fermo che sull'attività amministrativa della CIVIT e del Dipartimento della funzione pubblica nelle materie previste dall'art. 1 del ddl, saranno esercitate tutte le funzioni della Corte dei conti, specialmente quelle di controllo nell'ambito delle proprie attribuzioni istituzionali di ausilio indipendente al Parlamento, anche al fine delle valutazioni sul miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Con riferimento al comma 2 e al fine di esplicitare il contenuto dell'attività di pianificazione in materia di anticorruzione, sarebbe opportuno integrare la disposizione prevedendo che la CIVIT analizzi le cause ed i fattori della corruzione ed individui gli interventi che ne possano favorire la prevenzione e il contrasto, valorizzando a tal fine gli elementi che emergono dall'attività giurisdizionale delle magistrature superiori e dall'attività di controllo della Corte dei conti.

4. Con riferimento all'art. 2, si osserva che al comma 1 è stato aggiunto un periodo finale che fa opportunamente salvo, nell'applicazione del principio di trasparenza dell'attività amministrativa, il rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali, sempreché un generico richiamo delle norme di tutela della privacy non porti a vanificare l'efficacia del principio di trasparenza.

Si deve, però, ribadire, come già evidenziato nella sede della precedente audizione, che la Corte si è espressa più volte a tutela della pubblicità e della trasparenza, sia in sede di controllo di legittimità (Sezione centrale n. 1/7/2008/P del 7.2.2008), sia in sede di controllo sulla gestione con i referti adottati dalla Sezione centrale sulle "Opere segretate".

Si rammenta, infine, che, sempre nella precedente audizione, era stata, inoltre, segnalata l'opportunità di aggiungere, dopo il comma 2, un comma 2-

bis nel quale fosse specificata l'applicabilità del comma 2 anche a procedimenti posti in essere nell'ambito di normative derogatorie, come nei provvedimenti attuativi delle ordinanze di protezione civile.

5. Si esprime condivisione sulle disposizioni recate dall'art. 3, in quanto tendenti a rafforzare la trasparenza dell'attività dei pubblici dipendenti, con particolare riferimento alla prevenzione delle situazioni di conflitto di interesse.

Di particolare rilievo è la previsione dell'inserimento nel testo del d.lgs 165/2009 di un nuovo articolo 16-ter che introduce anche in Italia il divieto di *pantouflage* (o *revolving doors*).

La Corte ritiene l'introduzione delle nuove disposizioni un apprezzabile adeguamento agli standard internazionali di prevenzione della corruzione.

Peraltro, si segnala l'esigenza di un adeguato approfondimento in ordine all'opportunità di mantenere la norma transitoria di cui al comma 2, in ragione delle necessità di riaffermare i principi di etica pubblica sottesi alle disposizioni introdotte dal comma 1.

Infine, in via puramente propositiva, si suggerisce l'inserimento di un ulteriore comma all'art. 53 del citato d. lgs. n. 165/2001, che così reciti:

“Comma 7-bis

L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.”

6. Con riferimento all'art. 4, la previsione è condivisibile in ragione della rilevante difficoltà di emersione dei reati di corruzione nonché della sua conformità alle misure di prevenzione della corruzione previste in altri ordinamenti.

Peraltro, non va sottaciuta la sconcertante constatazione della necessità di prevedere una tutela a favore del denunciante i fatti di corruzione, atteso che

tale denuncia oltre che un dovere giuridico per il pubblico dipendente (la denuncia dei fatti costituenti danno erariale costituisce un obbligo per i pubblici dipendenti) costituisce un obbligo morale per ogni cittadino.

In ogni caso, per motivi di coerenza sistematica, si propone di riformulare la disposizione come novella al decreto legislativo 165/2001.

7. Per quanto attiene all'art. 5, si tratta di attività nell'ambito delle quali spesso sono state accertate infiltrazioni di organizzazioni mafiose.

La norma appare in linea con le esigenze di maggiore incisività nel contrasto alle organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Si rileva, comunque, la natura meramente esemplificativa dell'elencazione delle attività di impresa esposte a rischio, anche se detta elencazione dovrà essere opportunamente aggiornata con lo strumento di cui al comma 2.

8. L'art. 6 prevede l'adeguamento da parte delle Regioni e degli enti locali, compatibilmente con le disposizioni previste dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione in materia, dei propri ordinamenti alle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 5 del ddl in esame.

Al riguardo, giova evidenziare come la norma non possa trovare applicazione per quelle disposizioni inerenti materie per le quali sussiste la potestà legislativa esclusiva statale, quali gli artt. 2 (il cui *incipit* fa espresso riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.), 3 (in quanto novellando il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, soggiace alla specifica disposizione di adeguamento di cui all'art. 1 del medesimo decreto legislativo) e 5 (in quanto sostanzialmente riconducibile alla lett. h) del citato art. 117, secondo comma, Cost.).

Eguale dovrebbe dirsi con riguardo all'art. 4 se lo stesso fosse, come suggerito, riformulato in forma di novella al decreto legislativo 165/2001.

Per quanto riguarda l'art. 1, occorre, in via generale, ricordare la sua riconducibilità all'art. 117, secondo comma, lett. a) Cost.

Per quanto attiene alle disposizioni di natura organizzativa del medesimo articolo, l'art. 6 in esame andrebbe più opportunamente riformulato, al fine di salvaguardarne la cogenza, con la previsione di un termine entro il quale gli enti destinatari debbano provvedere all'adeguamento, conformemente a quanto previsto dall'art 16 del decreto legislativo 150/2009.

10. Venendo al c. 1 sexies dell'art. 1 della L. 20/94, che si intende introdurre con l'art. 7 del provvedimento in esame, la Corte prende atto della necessità di addivenire ad una determinazione univoca dell'entità del danno all'immagine, superando in tal modo le oscillazioni della giurisprudenza in materia.

Peraltro, occorre rilevare l'inapplicabilità della disposizione, così come formulata, alle ipotesi di reato consumato (o tentato) senza la dazione di denaro o altra utilità (ipotesi di mera promessa) ovvero di dazione o promessa di denaro o altra utilità a favore di un terzo, diverso dal pubblico dipendente.

Pertanto, la norma andrebbe riformulata in modo da ricomprendere tutte le suddette ipotesi di reato al fine di quantificare l'importo del danno da risarcire.

Infine, giova ancora una volta ricordare al Parlamento l'opportunità di rivedere il disposto dell'art. 17, comma 30-ter del D.L. n. 78/2009, conv. con L. n. 102/2009 e succ. mod. che, nella formulazione attuale, limita enormemente la possibilità di condannare al risarcimento al danno all'immagine comportando in alcuni casi la illogica assenza di risarcibilità del danno arrecato con condotte non costituenti reato contro la P.A. ma, ciò nonostante, talvolta di maggiore disvalore sociale (atti osceni commessi da pubblici dipendenti).

La Corte saluta con favore l'introduzione del c. 1-*septies* dell'art. 1 della L. 20/94; peraltro, l'atecnica locuzione "probabile attenuazione della garanzia del credito erariale", poiché avulsa da qualsiasi altro riferimento che, in via sistematica, ne faccia individuare con chiarezza e certezza di diritto l'esatto contenuto concettuale (l'aggettivo "probabile" contiene un significato semantico che necessita di parametri di misurazione assistiti da scientificità o altra regola di giudizio), potrebbe suscitare dubbi applicativi che andrebbero in senso opposto alla pur evidente finalità garantistica e di tutela della norma.

Per questi motivi, pertanto, si suggerisce una modifica emendativa testuale che, avvalendosi di quanto disposto dall'art. 671 c.p.c., preveda il "fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale".

11. Per quanto attiene alla delega legislativa in tema di revisione della disciplina della incandidabilità e dei divieti a ricoprire cariche elettorali, introdotta dall'art. 8, si osserva che le disposizioni in parola debbono considerarsi anch'esse un adeguamento agli standard internazionali in materia di prevenzione della corruzione e degli altri illeciti nelle pubbliche amministrazioni che possono consentire non solo di evitare crisi di fiducia dei cittadini nei confronti di chi riveste cariche pubbliche, ma anche di migliorare l'immagine internazionale del nostro Paese nell'ambito dell'etica pubblica.

A tal proposito, si suggerisce di valorizzare la lettera g) dell'art. 8 c. 2, con particolare riferimento alla normativa del T.U. Enti locali, laddove tali divieti sono legati ad ipotesi di condanne per danno erariale (artt. 63 e 248 del D.Lgs.18 agosto 2000, n. 267), anche alla luce delle disposizione introdotte (e ormai approvate) dallo Schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (A.C.365).

12. L'art. 9 reca disposizioni di modifica al codice penale di inasprimento delle pene concernenti i più importanti delitti contro la pubblica

amministrazione. La disposizione non ha subito modifiche rispetto al testo dell'art. 12 dell'Atto Senato n. 2156 presentato in data 2 maggio 2010.

Sul punto, ci si limita ad osservare l'assenza delle conseguenti modifiche anche all'art. 317 c.p. in tema di concussione.

13. Si rileva, poi, la necessità di verificare concretamente l'effettività della clausola di invarianza di cui all'art. 10, peraltro dettagliatamente illustrata nella relazione tecnica.

14. Infine, non posso in questa sede non cogliere l'occasione per affermare fortemente il ruolo che la Corte dei conti può svolgere ai fini del contrasto e della prevenzione dei fenomeni corruttivi.

A tal proposito, mi preme ricordare, ancora una volta, che, l'articolo 5 della Convenzione ONU anticorruzione, ratificata con legge 116 del 2009, pone, per la prevenzione della corruzione, tra gli altri, due principi fondamentali: *transparency* e *accountability*.

Ed è opportuno ribadire che il termine *accountability*, nell'accezione corrente nel mondo anglosassone, comprende qualcosa di più del mero concetto di responsabilità: per un funzionario della pubblica amministrazione essere *accountable*, infatti, significa essere sottoposto all'obbligo di rendicontazione; deve, cioè, dimostrare (in ogni momento), anche documentalmente, che nell'azione amministrativa siano stati rispettati, non solo i canoni della legalità, ma anche quelli dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, al presidio de quali opera la Corte dei conti.

La Corte è, anzitutto, organo di controllo, garante dell'osservanza, da parte delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico, dell'obbligo della rendicontazione, in termini contabili e di risultato e, al

contempo, giudice della responsabilità degli amministratori e dei funzionari delle pubbliche amministrazioni e dei predetti organismi di diritto pubblico.

15. Come è stato ben illustrato dall'Istituto che ho l'onore di presiedere in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2011, nella relazione del Procuratore Generale, il fenomeno corruttivo, in costante crescita in Italia, si è dimostrato essersi insediato e annidato dentro le pubbliche amministrazioni e rappresenta la terza fonte di danno erariale in ordine di importanza, stando ai dati riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nell'anno 2010 (17,7 %).

Va evidenziato, tuttavia, che i reati di corruzione sono caratterizzati da una rilevante difficoltà di emersione ed esiste una scarsa propensione alla denuncia, non solo perché si tratta di comportamenti che, spesso, nascono da un accordo fra corruttore e corrotto - e nessuno di questi soggetti ha interesse a far scoprire il fatto - ma anche perché, nell'ambiente in cui essi sorgono, anche le persone estranee al fatto, ma partecipi all'organizzazione, non dimostrano disponibilità a denunciare fenomeni di tal tipo.

Tuttavia, rilevante, ai fini del contrasto dei fenomeni corruttivi, è, dunque, l'azione del pubblico ministero contabile (la Procura generale e le Procure regionali presso la Corte dei conti) e del giudice contabile (le Sezioni giurisdizionali centrali e regionali), azione volta ad accertare la responsabilità per danno tutte le volte (ed è ciò che avviene più spesso) che, al reato corruttivo, si associa una condotta causativa di un danno al sistema di finanza pubblica (danno erariale).

Con 47 sentenze emesse nell'anno 2010 dalle quattro Sezioni d'appello della Corte dei conti sono stati condannati per danni da reato contro la P.A. 90 agenti pubblici per il complessivo importo di € 32.199.904,24 per danni patrimoniali e di € 4.731.248,17 per danni all'immagine.

Va specificato che di esse 26 sentenze riguardano danni da reati di corruzione e concussione; 13 da reati di peculato e appropriazione indebita; 1 da reato di abuso d'ufficio; 7 da reati di truffa e falso.

Nel corso del 2010 dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali della Corte dei conti sono state emesse 350 sentenze con condanne al pagamento di complessivi € 252.682.273.08 per danni patrimoniali e di € 3.576.450.84 per danni all'immagine delle P.A.

Si specifica che di esse 64 sentenze riguardano danni da reati di corruzione e concussione; 66 da reati di peculato e di appropriazione indebita; 29 da reati di abuso d'ufficio; 135 da reati di truffa e falso; 56 da altri reati.

Quanto alle citazioni in giudizio, nello stesso arco di tempo le Procure Regionali della Corte dei conti ne hanno depositate 227 riguardanti danni da reato così specificate: 40 da corruzione e concussione; 50 da peculato ed appropriazione indebita; 17 da abuso d'ufficio; 95 da truffa e falso; 25 da altri reati per complessivi importi di € 225.901.064,00 per danni patrimoniali e di € 4.809.829,57 per danni all'immagine.

16. Con riguardo all'azione che la Corte svolge nella prevenzione della corruzione con l'attività di controllo, si è anche avuto modo di ricordare che le sezioni del controllo sono impegnate nell'azione quotidiana di verifica e valutazione dell'azione amministrativa.

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