



**Governo italiano**

*Residenza del Consiglio dei Ministri*

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

# Primo Rapporto al Parlamento

## Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)

*Roma, febbraio 2009*

# Primo Rapporto al Parlamento

**Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)**  
**Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione**



*L'immagine in copertina è tratta da The Australian/New Zealand standard for Risk Management (AS/NZS4360)*

*Roma, febbraio 2009*

## Indice

<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>6</b>
1.1    Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT).....	6
1.2    Obiettivo del rapporto .....	6
1.3    Il contenuto del rapporto .....	7
1.4    Conclusione .....	10
<b>PARTE I - TRASPARENZA E CORRUZIONE TRA DATI E PERCEZIONE.....</b>	<b>12</b>
<b>1    TRASPARENZA E CORRUZIONE: DARE UN SENSO ALLE PAROLE .....</b>	<b>12</b>
1.1    Premessa .....	12
1.2    Il concetto di trasparenza e la sua evoluzione in Italia.....	13
1.3    La definizione di corruzione .....	19
<b>2    LE CIFRE DELLA “CORRUZIONE SCOPERTA” .....</b>	<b>23</b>
2.1    Premessa .....	23
2.2    Le fonti dei dati ed i limiti del sistema di rilevazione utilizzato .....	23
2.3    L’arco temporale preso in considerazione( 2004-2008).....	24
2.4    Gli elementi emersi .....	25
<b>3    LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE DA PARTE DELL’OPINIONE PUBBLICA.....</b>	<b>35</b>
3.1    Premessa .....	35
3.2    La corruzione e la trasparenza nei mass media .....	35
3.3    Il Corruption Perception Index (CPI) di Transparency International: metodologia, risultati, usi ed abusi .....	39
<b>4    LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.....</b>	<b>48</b>
4.1    Premessa .....	48
4.2    La percezione della corruzione nella Pubblica Amministrazione: indagine sui ministeri e la Presidenza del Consiglio .....	48
4.3    La percezione del fenomeno corruzione e l’operatività della funzione internal auditing: esito di una indagine CISPA Tor Vergata/ Dipartimento Funzione Pubblica .....	51
<b>5    CONCLUSIONE SULLA PERCEZIONE DEL FENOMENO CORRUZIONE .</b>	<b>55</b>

<b>PARTE II IL SAET: FUNZIONI, STRUTTURA ED ATTIVITÀ.....</b>	<b>56</b>
<b>6     PREMESSA .....</b>	<b>56</b>
<b>7     L’ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL SAET : LE PRINCIPALI INNOVAZIONI INTRODOTTE RISPETTO AL RECENTE PASSATO .....</b>	<b>57</b>
7.1    Premessa .....	57
7.2    Il personale .....	57
7.3    Le infrastrutture .....	58
7.4    Le risorse finanziarie .....	58
7.5    Il modello operativo: la logica dell’ <i>Hub &amp; Spoke</i> .....	59
7.6    I protocolli e le convenzioni per alimentare l’ <i>Hub &amp; Spoke</i> .....	61
<b>8     L’ANALISI DELLE SEGNALAZIONI PERVENUTE.....</b>	<b>64</b>
8.1    Gli esposti per iscritto .....	64
8.2    Le segnalazioni telefoniche .....	67
8.3    Conclusioni sugli esposti e sulle segnalazioni .....	67
<b>9     L’OSSERVATORIO PER IL MONITORAGGIO DELLE INIZIATIVE DI TRASPARENZA .....</b>	<b>69</b>
9.1    Il ruolo del SAeT in materia di trasparenza .....	69
9.2    Le iniziative in tema di trasparenza nell’indirizzo di governo.....	70
9.3    Il contributo parlamentare nella presente Legislatura .....	72
9.4    Le linee di sviluppo dell’Osservatorio sull’attuazione del principio di trasparenza nella P.A.....	72
<b>10    LE RELAZIONI TENUTE CON GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI.....</b>	<b>74</b>
10.1   Premessa .....	74
10.2   Relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali.....	75
10.3   Altre iniziative da intraprendersi per scambio di knowhow .....	83
10.4   Altre attività svolte nel periodo .....	85
<b>PARTE III L’IMPOSTAZIONE CHE SI INTENDE DARE: LA PREVENZIONE MEGLIO DELLA REPRESSIONE .....</b>	<b>88</b>
<b>11    UN NUOVO MODELLO DI INTERVENTO PER L’ANTICORRUZIONE.....</b>	<b>88</b>
11.1   Gli elementi costitutivi del nuovo modello anticorruzione.....	88
11.2   Le leve di attuazione del nuovo modello: etica e responsabilità.....	93
<b>12    GLI STRUMENTI CHE IL SAET METTERÀ A DISPOSIZIONE DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI.....</b>	<b>95</b>

12.1	Gli strumenti per la lotta alla corruzione: uno sguardo di insieme.....	95
12.2	Sviluppo di un modello di misurazione del fenomeno corruzione.....	95
12.3	Linee guida per l'analisi del rischio di corruzione.....	98
12.4	Programma anticorruzione del singolo ente.....	100
12.5	Programma nazionale di contrasto alla corruzione e sviluppo della trasparenza.....	100
12.6	Sistemi di segnalazione di elementi di rischio di corruzione e scarsa trasparenza.....	101
12.7	Programmi di formazione nella Pubblica Amministrazione.....	101
12.8	Il Multistakeholder forum dell'Anticorruzione.....	103
12.9	Sensibilizzazione dell'opinione pubblica: la corruzione si può combattere	105
<b>13</b>	<b>IL MODELLO PROPOSTO A CONFRONTO CON LE BEST PRACTICE INTERNAZIONALI.....</b>	<b>107</b>
13.1	Le previsioni dei trattati internazionali.....	107
13.2	I modelli internazionali di istituzioni anticorruzione.....	107
13.3	I principi a cui si ispira il modello proposto per il SAeT.....	109

### **Indice delle tabelle e delle figure**

Tabella 1	Denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo.....	25
Figura 1	Trend delle denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo.....	26
Tabella 2	Le tipologie più frequenti di denunce di reato.....	27
Figura 2	Le tipologie più frequenti di denunce di reato.....	28
Tabella 3	Denunce di reati collegati alla corruzione per regione.....	29
Figura 3	Numero di denunce (incidenza per regione; anni 2004-2008).....	30
Figura 4	Tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1000 dipendenti pubblici	32
Figura 5	Distribuzione temporale delle denunce dei reati.....	33
Figura 6	.....	37
Figura 7	.....	37
Figura 8	.....	38
Tabella 4	Le fonti utilizzate per il calcolo del CPI con riferimento all'Italia.....	40
Tabella 5	Indice di percezione della corruzione di Transparency International (CPI 2008)..	41

Figura 9 Trend dell'indice di percezione della corruzione per l'Italia (2007-2008).....	43
Figura 10 Il valore del CPI 2008: l'Italia a confronto con alcuni Paesi.....	43
Tabella 6 Gli sforzi compiuti per risolvere i principali problemi connessi alla rilevazione di percezioni .....	44
Tabella 7 Distribuzione questionari per amministrazioni .....	49
Figura 11 Tipologie di controllo presenti .....	53
Figura 12 Fattori di rischio presidiati .....	53
Figura 13 Le macroaree di attività.....	56
Figura 14 Il modello <i>Hub &amp; Spoke</i> .....	60
Tabella 8 Vecchi protocolli di intesa e convenzioni rinnovate dal SAeT.....	62
Tabella 9 Nuove convenzioni stipulate dal SAeT.....	63
Tabella 10 Convenzioni predisposte dal SAeT (alla firma).....	63
Tabella 11 Il trend degli esposti pervenuti in forma scritta (2005-2008) .....	64
Figura 15 Andamento delle segnalazioni pervenute.....	65
Figura 16 Analisi delle caratteristiche degli esposti ricevuti dal SAeT.....	66
Tabella 12 Relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali.....	76
Tabella 13 Iniziative per lo scambio di KnowHow .....	83
Figura 17 Il nuovo modello di lotta alla corruzione .....	88
Tabella 14 Modelli internazionali di istituzioni anticorruzione.....	108
Tabella 15 I fondamentali principi derivati dalla convenzioni internazionali .....	109

## **EXECUTIVE SUMMARY**

### **1.1 Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)**

Il SAeT, il Servizio Anticorruzione e Trasparenza inizia la sua operatività il 2 ottobre 2008, a seguito del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo che il 25 giugno del 2008 era stato soppresso l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione, creato nel 2003. L'atto formale di soppressione avviene con l'art. 68, comma 6, lettera a) del Decreto Legge n.112 recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

Il SAeT diviene operativo i primi giorni di ottobre 2008 e, a quattro mesi dalla sua creazione e collocazione nel Dipartimento della Funzione Pubblica, presenta il suo primo rapporto al Parlamento.

### **1.2 Obiettivo del rapporto**

Il presente rapporto è scritto tutto al gerundio ed in parte al futuro.

Il passato, che il SAeT ha dietro le spalle, infatti, è stato appena sufficiente per una ricognizione delle cose da fare, osservando anche le strutture equivalenti negli altri paesi. Inoltre è stato necessario mettere mano all'assetto organizzativo, recuperando i fili di una rete di competenze per lo più esterne alla struttura. Infine, si è dovuta valutare l'eredità lasciata dall'Alto Commissario ed individuare i nuovi compiti assegnati, desumibili dalla nuova denominazione del servizio che richiama i concetti di anticorruzione e trasparenza. Intorno alla parola trasparenza, di cui nella prima parte del rapporto si recupera l'evoluzione storica e normativa, orbitano altri concetti importanti come quello di integrità ed etica pubblica che spostano inevitabilmente l'enfasi dell'attività dalla repressione -che l'espressione Alto Commissario evocava - alla prevenzione del fenomeno corruzione che la parola trasparenza certamente richiama.

La "trasparenza è l'antidoto della corruzione" e "prevenire è meglio che reprimere" perché costa meno in termini sia economici che sociali.

Il presente rapporto al Parlamento, pertanto, costituisce una sorta di "manifesto in itinere" della lotta alla corruzione e dello sviluppo della trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni sul quale confrontarsi con la classe politica e con l'opinione pubblica. Il rapporto può essere l'occasione per proporre iniziative ed azioni in un momento assai delicato per il paese, travolto per l'ennesima volta da notizie legate a fenomeni di corruzione o presunti tali. Gli scandali mediatici,

però, rischiano di richiamare l'attenzione e creare indignazione per tempi sempre più brevi, creando "un effetto assuefazione" che certamente non giova al livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni in un momento di crisi economica profonda dove invece le istituzioni giocano anche un ruolo di sicurezza psicologica fondamentale.

Questo, quindi, più che un rapporto, vuol essere un momento di confronto, una proposta, un "contratto sociale" sull'impostazione che fin dalle prime mosse si intende dare all'attività di contrasto alla corruzione.

### **1.3 Il contenuto del rapporto**

Il rapporto si articola in tre parti.

Nella prima si propone una definizione teorica del concetto di trasparenza e di corruzione. Due parole apparentemente semplici da pronunciare, più difficili da declinare.

Si tenta poi di misurare il fenomeno della "corruzione scoperta" attraverso una rielaborazione dei dati forniti dal Ministero dell'Interno. Si passa in seguito alla rilevazione della corruzione come "fenomeno percepito" sia dall'opinione pubblica, sia da esperti internazionali sia all'interno delle stesse amministrazioni pubbliche. A tal fine, si recuperano i risultati emersi da ricerche promosse nel passato per fini diversi e prodotte da centri di ricerca e da organismi internazionali tra cui *Transparency International*.

Negli anni 2004- 2008 la "corruzione scoperta" (misurata dalle denunce di reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento) presenta una stabilità di fondo: circa 3000 reati all'anno, in leggera flessione nell'ultimo biennio. La tipologia di denuncia di reato più consistente (32% del totale) attiene alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis del c.p.). Si tratta di una categoria di reato ascrivibile ai reati contro il patrimonio della P.A. e questo dato fotografa molto probabilmente la crescente attenzione della criminalità organizzata volta a trarre un vantaggio illecito dai finanziamenti pubblici. Se a questa fattispecie si aggiungono i reati per danno all'integrità economica della P.A. compiuto da privati (art. 316-bis e 316-ter) si arriva a contabilizzare il 47% del totale dei reati. Ciò deve far riflettere sull'importanza di introdurre meccanismi di prevenzione e contrasto nell'ambito delle erogazioni pubbliche. La trasparenza deve giocare in questo contesto un ruolo fondamentale.

L'analisi della distribuzione delle denunce di reato per regione evidenzia che:

- tra le prime 5 regioni per numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi compaiono ben 4 regioni del Sud Italia (la Sicilia, la



Campania, la Puglia e la Calabria), mentre l'unica regione del Nord è la Lombardia.

- Tra le prime 5 regioni con il più alto tasso di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi per ogni 1.000 dipendenti pubblici si conferma la Calabria, ma compaiono a sorpresa regioni quali il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta, il Molise e la Basilicata.

La conclusione raggiunta è che della corruzione misuriamo solo una parte: la corruzione scoperta e, cioè, la “punta dell'iceberg” che emerge. Non misuriamo invece la parte più consistente, quella che c'è e che non si vede e non si scopre: l'”iceberg sommerso”.

La percezione del rischio di corruzione all'interno delle nostre pubbliche amministrazioni non sembra essere molto alta, mentre è alta la percezione dell'opinione pubblica. La valutazione del rischio - inteso come *risk management* - non fa parte della cultura manageriale del dirigente pubblico. È logico quindi che sia latitante anche la cultura della valutazione del rischio specifico di corruzione. Se non c'è percezione, non c'è valutazione del rischio e non ci possono essere azioni correttive, ma solo azioni repressive “a valle” che non intaccano il fenomeno “a monte”. Questa forbice tra percezione dell'opinione pubblica e percezione della dirigenza pubblica è una criticità che va gestita.

Nella seconda parte del rapporto si relaziona sulla attività del SAeT.

In primo luogo sul modello organizzativo adottato: quello dell' *Hub & Spoke*. Una metafora organizzativa che letteralmente significa “mozzo di una ruota” (*Hub*) dal quale partono tanti “raggi” (*spoke*). La logica operativa è stata quella di utilizzare il piccolo nucleo del SAeT, attualmente con scarse risorse tecniche e finanziarie, come “mozzo della ruota” ed attraverso convenzioni ed accordi, mettere a sistema il *knowhow* già esistente in altre strutture prevalentemente pubbliche. Sono i raggi - gli *spoke* - e cioè organizzazioni che, pur avendo altre missioni e funzioni, attraverso l'*hub* vengono interconnesse per sfruttarne tutta la potenzialità in termini di lotta alla corruzione. In tal modo si può ottenere il massimo del valore aggiunto con il minimo costo.

Ciò che si scambia attraverso l'*Hub & Spoke* del SAeT sono conoscenze tecniche ed informazioni, collaborazioni e data base, ricerche e metodologie. Sul piano amministrativo lo strumento utilizzato per “mettere a rete” le varie *intelligence* di altre istituzioni (quali università, centri di ricerca, ministeri, magistratura, forze di polizia, agenzie ed autorità, organismi non profit) è quello tradizionale dei protocolli d'intesa e delle convenzioni. Nel rapporto si dà conto degli accordi stipulati: l'oggetto, i soggetti e le aree di collaborazione.

Nell'illustrare l'attività del SAeT si dà conto anche di quella internazionale sviluppata in forza di accordi e convenzioni internazionali.

Si dà conto inoltre dell'attività di analisi ed elaborazione delle segnalazioni pervenute. L'attività di segnalazione per la verità è molto limitata, dalle 46 segnalazioni pervenute nel 2005 si è passati a 186 del 2008; mentre le telefonate nei tre mesi di competenza del SAeT sono state solo 15 che, per la quasi totalità, riguardavano richieste di informazioni piuttosto che segnalazioni di possibili illeciti. Le complessive 449 segnalazioni, in quattro anni, sono ben poca cosa. Questa area andrà opportunamente strutturata e migliorata anche con interventi di sensibilizzazione nei confronti dell'opinione pubblica.

La lotta alla corruzione deve diventare quello che si diceva un tempo per la sicurezza: una "cultura da indossare" sia sul fronte interno delle Pubbliche Amministrazioni sia sul fronte esterno dell'opinione pubblica.

Lo slogan creato quest'anno dalle Nazioni Unite per la giornata mondiale della lotta alla corruzione<sup>1</sup> (*anche il tuo no conta!*) unito ad un poster che mostra cittadini qualunque, uno di noi, che alza un cartellino rosso in segno di richiamo e censura<sup>2</sup>, sono leve concettuali molto efficaci. Esse vanno prese a prestito per una cultura che probabilmente va creata piuttosto che risvegliata.

Occorre perciò cambiare cultura. Non è un invito alla delazione, è un richiamo alla giustizia per togliere le mani delle famose tre scimmiette che non vedono, non sentono e non parlano e dare loro un megafono per denunciare fatti di mal costume. Non si tratta di "fare la spia", ma semplicemente di garantire il rispetto di valori comuni.

La parte terza del rapporto è quella più propositiva e metodologica.

In essa viene illustrato il nuovo modello di lotta alla corruzione che si intende adottare, basato sull'analisi del rischio di corruzione, l'introduzione di procedure di controllo e l'individuazione di precise responsabilità organizzative in aggiunta a quelle penali già previste dal codice. Si passano poi in rassegna gli strumenti che il SAeT, attraverso il modello dell'*Hub & Spoke*, metterà a disposizione delle singole amministrazioni nel breve e nel medio termine. Primo tra tutti, un modello per la misurazione e la stima della parte sommersa del fenomeno corruzione. Elemento che non si misura, non si gestisce e quindi non si combatte

---

<sup>1</sup> La Giornata è stata celebrata dal SAeT il 9 dicembre 2008 con un convegno organizzato in collaborazione con Nazioni Unite, *Transparency International* e l'Università di Roma Tor Vergata.

<sup>2</sup> La metafora peraltro non è stata pienamente compresa e quindi criticata in quei paesi dove le regole del calcio non sono molto conosciute.

e non si contrasta. Le stime che si fanno sulla corruzione, 50-60 miliardi all'anno, senza un modello scientifico diventano opinioni da prendere come tali ma che, complice a volte la superficialità dei commentatori e dei media, aumentano la confusione ed anestetizzano qualsiasi slancio di indignazione e contrasto.

Un altro strumento che SAeT metterà a disposizione di tutte le amministrazioni, probabilmente già entro la fine del 2009, è il modello per valutare il rischio di corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni. Si tratta del primo passo per poi introdurre procedure e sistemi di controllo tutti orientati alla prevenzione. Per inciso va detto che l'immagine della copertina di questo rapporto è stata ripresa dalla copertina del modello di valutazione del rischio emesso dalla competente autorità australiana, l'equivalente del manuale emesso dal Ministero del Tesoro del Regno Unito che va sotto il nome di *Orange Book*. Non sappiamo ancora di che colore sarà il nostro manuale, ma i contenuti sono chiari e si sta già lavorando di concerto con le competenti istituzioni che hanno esperienza in materia.

#### **1.4 Conclusione**

La corruzione è un male vecchio quanto l'uomo. Anche nel più bello dei paradisi terrestri c'è sempre un serpente pronto a corrompere e qualcuno disponibile a farsi corrompere. Il nostro non è un paradiso terrestre e ci sono tremilioni e seicentocinquantamila dipendenti pubblici per la stragrande maggioranza onesti e corretti che per colpa di alcuni vedono rovinare l'immagine del proprio ambiente di lavoro.

L'impatto economico della corruzione è molto alto: una "tassa immorale ed occulta" pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini, che erode e frena lo sviluppo economico. Se sono attendibili le stime di 50-60 miliardi di euro l'anno come costi della corruzione, stiamo parlando di una tassa di circa 1000 euro l'anno a testa, inclusi i neonati. La corruzione ha però un impatto ancora maggiore sul piano dell'immagine, della morale, della fiducia; un costo non monetizzabile che rischia di ostacolare gli investimenti esteri in Italia, di uccidere la fiducia nelle istituzioni e rubare la speranza nel futuro alle generazioni di giovani, cittadini ed imprese.

Tra gli elementi per combattere la corruzione ce ne sono tre più importanti di altri: volontà politica, pressione dell'opinione pubblica e strumenti tecnici per analizzare, valutare e trattare il rischio di corruzione.

Il SAeT, se potrà disporre di adeguate risorse, si candida a gestire la parte tecnica ed individuare, anche in collaborazione con altri soggetti, gli strumenti per risvegliare la pressione e la passione dell'opinione pubblica italiana (quella

internazionale è già molto forte). Si renderà necessario non solo individuare le risorse per promuovere la lotta alla corruzione, ma anche promuovere una riflessione profonda ad ampio raggio. La corruzione passa anche attraverso una rivisitazione del sistema di finanziamento dei partiti, la riaffermazione dei principi dell'integrità e dell'etica pubblica.

## **PARTE I - TRASPARENZA E CORRUZIONE TRA DATI E PERCEZIONE**

### **1 TRASPARENZA E CORRUZIONE: DARE UN SENSO ALLE PAROLE**

#### **1.1 Premessa**

Che cosa conosciamo della corruzione in Italia? La risposta è poco, molto poco.

La corruzione è come un “iceberg”. Quello che vediamo è solo la “punta” che emerge sopra il pelo dell’acqua. In altri termini conosciamo le cifre della “corruzione scoperta”: le denunce intese come delitti registrati e numero di persone coinvolte. Non conosciamo le dimensioni dell’iceberg che sta sotto il pelo dell’acqua. Quanto è grande la parte sommersa rispetto a quello che riusciamo ad intravedere?

Fino a quando non disporremo di un modello di stima non saremo in grado di rispondere a questa domanda e chi può offrire un importante contributo in tale senso è solo la ricerca scientifica a carattere interdisciplinare.

Disporre di un modello di stima, infatti, sarà fondamentale in futuro anche per poter misurare la ricaduta delle iniziative – normative, organizzative e culturali – che si andranno a promuovere sia sul fronte della prevenzione che della repressione.

La corruzione è purtroppo un elemento dinamico. Usando una metafora si potrebbe paragonare ad un “cancro” che ha cellule mutanti e tende ad attaccare i punti organizzativi più deboli del sistema. La risposta non può che essere un’attenzione costante alimentata da dati e conoscenze.

Purtroppo anche della “corruzione scoperta” conosciamo molto poco. Come accennato sappiamo solo il numero dei reati (circa 3000 l’anno, praticamente nulla), la tipologia dei reati, il numero delle persone coinvolte e le regioni dove sono stati commessi. Non conosciamo la dimensione economica intesa come costi, sottrazione di risorse, non conosciamo i settori coinvolti, sanità, grandi opere e lavori pubblici, finanziamenti europei, università, ambiente ecc. Non sappiamo neanche le tipologie di aziende pubbliche più esposte al rischio, intese come regioni, enti locali, amministrazioni centrali, enti pubblici economici. Non conosciamo le funzioni aziendali più esposte della PA (ad esempio: ufficio acquisti, concorsi, contabilità, prestazione di servizi, erogazione di fondi, ecc). Non conosciamo i profili personali dei soggetti coinvolti nel reato: politici, funzionari, dirigenti, semplici impiegati.

Perchè questa situazione? Perchè di fatto il fenomeno corruzione non è stato mai preso in considerazione dal sistema di rilevazione statistica della pubblica

amministrazione o, forse, perchè mancava una domanda di cui oggi SAeT è invece portatore. Certamente la lotta alla corruzione non è mai stata di fatto nell'agenda politica di nessun governo e non da oggi. Da sempre.

Come si coniuga la trasparenza con la lotta alla corruzione?

La trasparenza è un antidoto potente alla corruzione. È un alleato strategico e naturale nella lotta alla corruzione. È un elemento formalmente presente da sempre nei nostri ordinamenti ma, nei fatti, succube e vittima dell'auto-referenzialità storica delle pubbliche amministrazioni.

Questo primo capitolo del rapporto ha come obiettivo quello di specificare meglio i concetti di trasparenza e corruzione.

## **1.2 Il concetto di trasparenza e la sua evoluzione in Italia**

### ***La progressiva emersione della trasparenza come principio costituzionale***

L'art. 97 della Costituzione dispone che la Pubblica Amministrazione sia organizzata dalla legge, «in modo che ne siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità».

In ragione dell'elasticità che le caratterizza, le nozioni di buon andamento ed imparzialità hanno assunto, nel tempo, diverse accezioni dottrinali e declinazioni legislative e giurisprudenziali. In particolare, la nozione di buon andamento è venuta ad inglobare le dimensioni, distinte ma interrelate, di efficienza, efficacia ed economicità, le famose tre E alle quali si è aggiunta poi la quarta E di etica, nel nostro caso etica pubblica. Un elemento che come si vedrà, ha molto a che fare con la lotta alla corruzione.

Peraltro, con il passare degli anni e l'evolvere della coscienza democratica nella società civile, i principi generali dell'organizzazione e dell'azione della Pubblica Amministrazione sono andati acquisendo contenuti ulteriori, non circoscritti esclusivamente alla dimensione dell'efficienza dell'attività amministrativa, ma comprensivi di dimensioni etiche pregnanti.

E' così emersa l'esigenza di assicurare una maggiore comunicazione e prossimità tra cittadini, società civile e P.A. e garantire, attraverso la conoscibilità della attività amministrativa, il controllo democratico sulla stessa.

Il principio di trasparenza è venuto a configurare un'attualizzazione del principio di pubblicità dell'azione dei poteri pubblici, il quale, pur non esplicitamente codificato nella Carta costituzionale, rappresenta uno dei connotati essenziali dello stato di diritto, ritenuti dal costituente premessi ed acquisiti rispetto al precetto, più puntuale, dell'art. 97 della Costituzione.

### ***Trasparenza, un ideale che viene da lontano***

L'ideale della trasparenza era già presente nella agognata "essenzialità" dell'amministrazione secondo il modello di Cavour e Minghetti, da perseguire anche grazie al decentramento regionale che in quella stagione si tentò di adottare.

L'affermazione solo parziale del modello cavouriano determinò, nella seconda metà dell'ottocento, il progressivo sviluppo dell'amministrazione statale secondo strutture disorganiche, aggravato durante il periodo crispino dall'ampliamento delle competenze e dalla specializzazione in aree materiali: ne derivò un'esigenza di coordinamento e di catalogazione di documenti ed informazioni che prese corpo nella creazione, ad opera del R.D. del 10 febbraio 1878, n. 4288, della Direzione generale di statistica del Regno, con competenze anche in ordine alla statistica giudiziaria, e nel R.D. del 25 gennaio 1900, n. 35, recante il Regolamento per gli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali. Il fine perseguito da questi provvedimenti fu, contemporaneamente, l'accrescimento della funzionalità dell'azione amministrativa e la garanzia della certezza pubblica e dell'affidamento generale nei confronti dell'amministrazione statale.

L'età giolittiana comportò il definitivo approdo allo stato amministrativo, caratterizzato anche dall'involuzione del formalismo giuridico nella Pubblica Amministrazione e dallo sviluppo di amministrazioni parallele. E' estremamente significativo che proprio in questi anni, in parallelo con il decollo economico del Paese, si verificarono i primi ed eclatanti episodi di corruzione politica in Italia, primo fra tutti, lo scandalo della Banca Romana. Non a caso, la polemica antiburocratica e la denuncia dell'elefantiasi dell'amministrazione statale presero corpo in quegli anni, trasversalmente alle appartenenze politiche.

Le esigenze della Guerra, prima, ed il Fascismo, poi, avrebbero ulteriormente aggravato l'indirizzo giolittiano.

Per queste ragioni, durante i primi decenni del secolo XX, si registrano iniziative istituzionali e provenienti dal mondo economico volte a rafforzare i controlli sulla amministrazione ed a razionalizzare i suoi rapporti con gli interessi economici: la pubblicazione, a partire dal 1908, del Bollettino delle Aste e forniture, allo scopo di fornire un tasso di pubblicità alle gare bandite dalle amministrazioni; il primo Congresso degli appaltatori italiani, del 1912, in cui emerse l'esigenza di regolazione della normativa nel settore delle forniture e degli appalti; l'istituzione, nel 1920, della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra; la ristrutturazione del Servizio ispettivo del Ministero dell'Interno, principale veicolo di emersione dei fenomeni corruttivi nelle amministrazioni centrali e periferiche.

In età repubblicana, l'organizzazione amministrativa fu segnata dal continuismo con il ventennio. Peraltro, nella stagione del centro-sinistra, la programmazione come ideale di buon governo e l'attuazione delle Regioni fecero registrare un'ulteriore complicazione delle strutture e dell'attività amministrativa, e, parallelamente, un ampliamento dei reati di corruzione e degli altri reati contro la Pubblica Amministrazione, come accreditato dalle indagini storiche.

Reagendo allo sviluppo incontrollato della macchina burocratica, il problema della trasparenza, esemplificato nel noto motto della amministrazione "casa di vetro", cominciò a porsi a far data dal "Rapporto Giannini", presentato dal Ministro della Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini al Parlamento il 16 novembre 1979: una lungimirante ed organica espressione del riformismo amministrativo. Ne derivò un fermento politico ed una cospicua attività istituzionale: la Commissione, presieduta da Mario Nigro, sul procedimento amministrativo elaborò un testo di legge che sarebbe poi confluito, salvo parziali modifiche, nella legge 241 del 1990, in cui, anche sulla scia dell'emersione del principio di trasparenza nei Trattati istitutivi delle Comunità europee e facendo propri gli insegnamenti derivanti dalla comparazione con i modelli normativi francese e statunitense, faceva la propria comparsa in termini giuridici il principio della trasparenza.

Le riforme dell'ordinamento amministrativo intraprese a partire dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, hanno perseguito questo fine attraverso lo sviluppo del principio di pubblicità dell'azione amministrativa (art. 1 l. 7 agosto 1990, n. 241), che ha consentito un primo svolgimento della «trasparenza» della P.A. La successiva legge 11 febbraio 2005, n. 15, ha poi incluso la nozione di trasparenza tra i principi generali dell'azione amministrativa, integrandola nell'elencazione di cui all'art. 1, ed ha apportato cospicue modifiche alla normativa previgente sul diritto di accesso. Il successivo D.P.R. n. 184 del 2006 ha dato svolgimento regolamentare alla novella legislativa.

### ***La trasparenza amministrativa ed i suoi limiti***

Ad oggi, il percorso verso la specificazione di una valenza giuridica della trasparenza nell'organizzazione della P.A. ha trovato un campo di applicazione relativamente circoscritto: esso è stato confinato al pur rilevante ambito della conoscibilità del procedimento, ed ha dato luogo all'emersione di un diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22 l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dalla l. n. 11 febbraio 2005, n. 15): un diritto che ha pregevolmente ridotto il novero dell'attività amministrativa soggetta al vincolo della segretezza ed ha consentito una più adeguata partecipazione dei privati nei procedimenti amministrativi che riguardano i loro interessi.

Esso costituisce il perno del principio di trasparenza anche nella normativa europea: l'art. 42 della Carta di Nizza è dedicato al diritto di accesso, ancorandolo al valore della trasparenza.



Tuttavia, il riconoscimento di un diritto di accesso non è sufficiente a consentire quella conoscenza diffusa e pubblica la cui finalità primaria è il controllo democratico e la conoscibilità della P.A., ma da cui consegue anche una maggiore *accountability* dell'amministrazione, l'accrescimento dei tassi di efficacia, efficienza ed imparzialità dell'azione amministrativa, ed una maggiore fiducia dei cittadini nella P.A.

Inoltre, l'interpretazione che è stata conferita al diritto di accesso ne ha determinato un'involuzione rispetto all'esigenza di assicurare una generale pubblicità dell'attività amministrativa, mentre sono prevalse nei bilanciamenti giurisprudenziali le ragioni della *privacy* dei soggetti coinvolti nel procedimento, un'accezione stretta dell'interesse ad accedere ai documenti, nonché le stesse esigenze di funzionalità della P.A. La stessa novella legislativa del 2005, tesa anche a fronteggiare tali contraddizioni ed a ridimensionare il contenzioso giurisdizionale sull'accesso mediante la ristrutturazione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, cui sono conferite anche funzioni di composizione del contenzioso tra privati e Pubblica Amministrazione, ha raggiunto solo in parte gli scopi che si era prefissata.

In una recente sentenza (n. 2314 dell'11 maggio 2007), il Consiglio di Stato ha affermato la legittimità di un'interpretazione restrittiva del diritto di accesso, esteso ai soli soggetti coinvolti nel procedimento, al fine di garantire «l'interesse dell'amministrazione a non subire eccessivi intralci nella propria attività gestoria». La stessa Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 372 del 2004, dovendo stabilire la legittimità di una norma statutaria regionale sul diritto di accesso, ne ha affermato la validità solo all'interno dei paletti rappresentati dal diritto alla riservatezza dei soggetti coinvolti.

### ***Comunicazione, informatizzazione e trasparenza amministrativa***

Sotto il profilo organizzativo, un importante contributo all'ampliamento della trasparenza della P.A. è venuto dagli impulsi verso l'informatizzazione e la digitalizzazione della stessa. In particolare, il Codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82) pone l'Italia in una posizione di avanguardia nell'uso delle nuove tecnologie nei rapporti tra privati e P.A. e risponde ad un impegno di vastissima portata, coordinato dall'allora Ministro per l'innovazione e le tecnologie attraverso le competenze tecniche del CNIPA. Il piano industriale per l'innovazione, presentato il 2 ottobre 2008 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, si pone nel solco di questo atto normativo, implementandolo nelle parti che necessitano di svolgimenti normativi e tecnici e rivedendone talune criticità.

Il Codice, peraltro, ha implementato e reso doverosa la presenza delle istituzioni pubbliche in rete, dando effettività alle previsioni di principio contenute nella l. n. 150 del 2000, in tema di comunicazione pubblica, che ha accresciuto la

capacità delle strutture della P.A. di rendere conoscibile la propria organizzazione e la propria attività, mediante lo sviluppo di strumenti di pubblicità istituzionale.

### ***Il nuovo percorso: trasparenza e lotta alla corruzione***

Fino ad oggi, nonostante l'enfasi acquisita dal principio di trasparenza nell'ordinamento amministrativo, è mancato uno svolgimento legislativo nel senso del perseguimento di una strutturazione dell'apparato amministrativo finalizzata alla prevenzione delle numerose ed eterogenee forme di illiceità che possono caratterizzare l'azione, sviarne gli scopi e le funzioni, decurtarne il patrimonio e l'efficienza funzionale. Non a caso, con la legge 26 aprile 1990, n. 86 – la cui approvazione è avvenuta pressoché in parallelo alla già citata legge 241 del 1990 – il Parlamento preferì affidare la tutela dell'interesse collettivo alla legalità e alla prevenzione, ovvero all'individuazione di prassi amministrative e modelli organizzativi capaci di combattere strutturalmente il riprodursi dei fenomeni corruttivi.

Al contrario, la strettissima relazione tra un'organizzazione amministrativa conformata al principio di trasparenza e prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi nella Pubblica Amministrazione è comprovata negli scritti più approfonditi sul tema e trova importanti riscontri tanto nel "Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione", presieduto da Sabino Cassese, presentato alla Camera dei deputati il 23 ottobre 1996, quanto nella Relazione della Commissione sulle disfunzioni e gli illeciti nella Pubblica Amministrazione, presieduta da Gustavo Minervini, istituita dal Ministero della Funzione Pubblica, presentata al Governo il 29 settembre 1997.

L'istituzione del SAeT intende rispondere a queste sollecitazioni. Essa è infatti preordinata al monitoraggio dello sviluppo del principio di trasparenza nella P.A. allo scopo di valutarne gli esiti in ordine alla prevenzione ed alla lotta alle forme di illecito interno, anche con riferimento all'analisi dei modelli stranieri e delle politiche europee, ed alla predisposizione di un piano annuale nazionale per la trasparenza. Sulla base degli esposti e delle segnalazioni che pervengono all'istituto, nonché delle iniziative di studio che esso istruisce autonomamente, il SAeT si propone di osservare i principali fenomeni, comuni a diverse amministrazioni, di ostacolo allo sviluppo del principio di trasparenza e di riproduzione di forme di illecito interno, allo scopo di rilevare le principali criticità nell'ordinamento amministrativo vigente e di prospettare al Dipartimento della Funzione Pubblica le opportune revisioni a livello di normazione, di organizzazione degli uffici, di prassi amministrative.

Tale attività di coordinamento e monitoraggio risponde alla considerazione che la politica pubblica della trasparenza attraversa tutte le amministrazioni in tutti gli enti pubblici territoriali che compongono la Repubblica, ma richiede un

coordinamento nazionale se la si vuole utilizzare come strumento di lotta, antidoto, alla corruzione.

### ***La trasparenza una delle cifre di questo governo***

Il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'intero Ministero, nell'ambito del quale il SAeT è inserito, ha giocato, fin dai primi interventi, la carta del coinvolgimento dell'opinione pubblica creando una pressione sui risultati delle pubbliche amministrazioni che non ha precedenti nella storia della PA italiana.

Per la prima volta la riforma della PA è nelle "agende" e nelle "chiacchiere" dei dipendenti pubblici e dei dipendenti privati, dei cittadini e delle imprese, della politica e delle strutture. In questo modo l'opinione pubblica contribuisce al cambiamento proprio con la pressione sui risultati che è in grado di esercitare. Da qui la valenza della trasparenza è intesa, però, in un'accezione diversa: il processo di trasparenza e comunicazione non significa solo che la PA "si giustifica" nei confronti dell'opinione pubblica su "che cosa fa" e su "come lo fa", ma adotta "una strategia di ascolto" che dalle "critiche" della stessa opinione pubblica individua gli spunti per il miglioramento dell'organizzazione.

E' in questo senso che la trasparenza gioca un ruolo centrale nella lotta alla corruzione. Si vuole creare una pressione sui comportamenti etici – e cioè quelli non richiesti per norma - che contribuiscono a costruire i pilastri del concetto di integrità del dipendente pubblico. Si tratta di veri e propri "anticorpi" alla corruzione.

Spesso le pubbliche amministrazioni hanno livelli di risposta, intesi come comportamenti, differenti a seconda di situazioni, settori e procedimenti. Una concessione, la composizione di una commissione di concorso, l'erogazione di un servizio, i tempi di liquidazione di una pensione, la lista di attesa per un'analisi in un ospedale, i tempi medi degli esami di un corso di laurea; sono tutti elementi che se presentano tempi di risposta differenti possono nascondere inefficienza, scarsa produttività o magari anche "eccessiva produttività" alimentata da fenomeni di corruzione. Rendere noti questi tempi significa consentire al cittadino un confronto, permettere un controllo sociale sui comportamenti che costituiscono l'antidoto della corruzione.

La corruzione si contrasta con il controllo sociale, ma perché questo si realizzi servono due condizioni: senso civico dei cittadini e trasparenza. Se sul primo servono tempi lunghi ed investimenti intangibili quali interventi di formazione e sensibilizzazione per creare una nuova coscienza sociale; per la trasparenza è più semplice, è un fatto tecnico, un aspetto procedurale realizzabile con le idee ed il contributo di tutti.

E' chiaro che il problema che si pone è che cosa deve essere reso trasparente perchè si realizzi quel controllo sociale auspicato per combattere la corruzione.

La storia potrà insegnare molto. Per ora l'importante è iniziare, raccogliendo suggerimenti, inseguendo intuizioni, imparando dalla cronaca e ponendosi sempre la domanda: quale atteggiamento di trasparenza avrebbe potuto evitare o rendere più difficile l'episodio di corruzione che si è consumato? I dati registrati e le statistiche raccolte sul fenomeno "corruzione scoperta" debbono essere trasformati in informazioni, prima, ed in patrimonio di conoscenza, poi.

La prevenzione della corruzione legata al livello di trasparenza deve entrare nel patrimonio organizzativo di ogni singola unità che opera nell'ambito della pubblica amministrazione italiana. A tal fine occorre mettere in condizione il dirigente ed il funzionario responsabile di una pubblica amministrazione di analizzare il rischio di corruzione legato alla mancanza di trasparenza e, quindi, attivare tutte le iniziative del caso.

### 1.3 La definizione di corruzione<sup>3</sup>

La tutela del bene costituzionale "buon andamento della P.A." non è perseguita solo mediante la legislazione sull'organizzazione della P.A., ma anche mediante lo strumento della repressione penale.

Tramite il vasto arsenale di reati contro la P.A. commessi da privati o da pubblici ufficiali – previsti principalmente dai Capi I e II del Titolo II del Libro Secondo del Codice Penale –, la nozione generica di «corruzione» assume diverse sfaccettature e qualificazioni giuridiche. Non tutte le fattispecie penali comprese nei Capi in esame, peraltro, sono rilevanti ai fini dell'attività del SAeT. All'interno di queste vanno infatti selezionate le sole ipotesi di reato la cui commissione implica un danno rivolto anzitutto all'integrità del patrimonio della P.A., dei suoi beni o dei suoi mezzi aventi valore economico, a prescindere dalla circostanza che la commissione di questi reati determini costi sociali che si propagano ben al di là della sola dimensione economica.

Buona parte della normativa in esame, peraltro, ha subito modificazioni ed integrazioni ad opera della consistente riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione, di cui alla legge 26 aprile 1990, n. 86.

---

<sup>3</sup> Nota bibliografica essenziale: Giannini, *Certezza pubblica*, in Enc. dir. (Milano 1960); Cazzola, *Della corruzione, fisiologia e patologia di un sistema politico* (Bologna 1988); Meloncelli, *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in Enc. dir. (Milano 1988); Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* (Bologna 1996); Melis (cur.), *Etica pubblica e amministrazione* (Napoli 1997); Rimoli-Salerno, *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza* (Roma 2006); Hood-Heald, *Transparency. The Key to Better Government?* (Oxford 2006); Quaranta (cur.), *Il Codice della Pubblica amministrazione digitale. Commento ragionato* (Napoli 2006); Arena, *Trasparenza amministrativa*, in Diz. dir. pubbl., VI, dir. da Cassese (Milano 2006); Merloni (cur.), *La trasparenza amministrativa* (Milano 2008).

Senza alcuna pretesa di completezza, si propone qui di seguito una ricostruzione sommaria del disegno normativo vigente:

- Emergono anzitutto i reati di peculato, che si caratterizzano per avere ad oggetto condotte messe in atto da pubblici ufficiali di appropriazione indebita di beni e mezzi aventi valore economico della P.A.: il peculato (art. 314 c.p.) ed il peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.).
- Rilevano poi i reati di concussione e corruzione: il reato di concussione (art. 317 c.p.) si determina nel momento in cui un pubblico ufficiale, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente a sé o ad un terzo denaro o altra utilità. Il reato di corruzione differisce da quello di concussione perché necessita di un concorso tra privato corruttore e pubblico ufficiale corrotto, ambedue autori di una condotta identica e speculare, concernente un accordo finalizzato al mercimonio dell'attività funzionale della Pubblica Amministrazione. Va tuttavia segnalato come, nella giurisprudenza più recente, le due figure di reato vadano soggette a fenomeni di omogeneizzazione e reciproco appiattimento. La corruzione, peraltro, è a sua volta articolata in una pluralità di figure: la corruzione in atti d'ufficio (art. 318 c.p.); la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.). Un'ipotesi specifica è quella della corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.), e' prevista poi la figura della corruzione di incaricato di pubblico servizio (art. 320 c.p.), al fine di ridimensionare, nel caso di specie, il trattamento sanzionatorio. A completare il novero dei reati di corruzione in senso stretto sta poi l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), che mira a punire pubblici ufficiali o privati che abbiano sollecitato altri a commettere il reato di corruzione, nell'ipotesi in cui la corruzione non sia poi venuta in essere.
- Il ruolo sempre maggiore che vanno acquisendo i finanziamenti comunitari in numerosi settori della vita economica degli Stati membri ha spinto il legislatore ad estendere le ipotesi di reato fin qui elencate anche alla tutela degli organi delle Comunità europee. Così, l'art. 3, comma 1, legge 29 settembre 2000, n. 300, che ha introdotto nel Codice il reato di peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-bis c.p.).
- Il reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) appare, nella sua attuale configurazione normativa, come una fattispecie residuale, destinata a comprendere ipotesi di condotte illecite poste in essere dal pubblico ufficiale non rientranti nella condotte tipizzate negli articoli precedenti: a seguito della già citata riforma legislativa del 1990, sono infatti state ridimensionate le c.d. fattispecie a formula aperta, che avevano consentito un'ampia ingerenza del giudiziario nell'attività amministrativa. Il reato di abuso di ufficio è, nel sistema vigente, la

figura cui ricondurre in via residuale l'illiceità delle condotte del pubblico ufficiale connotate da abusività e determinanti un ingiusto vantaggio patrimoniale per sé o per altri o un danno ingiusto ad altri. Il rilievo di questa ipotesi di reato sta in ciò, che essa delimita l'area dell'illecito penale da quella del mero illecito amministrativo: il reato in parola è infatti concretato dalla compresenza della violazione di legge e del vantaggio patrimoniale che ne consegue. Va poi considerato che la più volte citata legge 26 aprile 1990, n. 86, ha anche operato l'abrogazione delle fattispecie di malversazione a danno dei privati ed interesse privato in atti d'ufficio.

- Quando il danno all'integrità economica della P.A. è compiuto da privati, le condotte penalmente rilevanti possono essere molteplici: il codice penale considera innanzitutto i reati di malversazione a danno dello Stato (art. 316-*bis* c.p.), riferita a coloro che abbiano arrecato un danno alla P.A. determinando una elusione del vincolo di destinazione di erogazioni provenienti da un organo della P.A. o delle Comunità europee, verso finalità diverse da quelle al cui soddisfacimento erano destinati; e l'indebita percezione di erogazione a danno dello Stato (art. 316-*ter* c.p.), introdotto con legge 29 settembre 2000, n. 300, che presenta natura residuale e marginale rispetto alle ipotesi precedentemente ricostruite ed al reato di truffa ai danni dello Stato, di cui all'art. 640 c.p.
- Rilevano poi il reato di turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.), che punisce qualsiasi condotta che arrechi turbamento al corretto svolgimento delle gare preordinate alla commissione di opere, servizi, forniture per la P.A. o per conto di essa; il reato di astensione dagli incanti (art. 354 c.p.) riconduce all'area dell'illecito penale anche un'eventuale condotta omissiva, consistente nella mancata partecipazione ad una gara, comunque turbatrice della regolarità del procedimento in quanto determinata da accordi o promesse produttrici di una qualsiasi utilità. Riferibili solamente ai fornitori o ai sub-fornitori della P.A. sono i due reati di inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355 c.p.), e di frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.).
- Alla categoria dei reati contro il patrimonio della P.A. vanno ascritti infine i reati di truffa aggravata ai danni dello Stato (art. 640, co. 2, n. 1, c.p.), ed il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche art. (640-*bis*), introdotto dall'articolo 22 della legge 19 marzo 1990 n. 55, ed esteso anche alle ipotesi di truffa alle Comunità europee, che rispetto all'ipotesi precedente presenta carattere di specialità.

Tutti i reati sopra elencati vanno annoverati all'interno della categoria dei reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento. Pertanto, essi rappresentano l'oggetto specifico della mappatura e della raccolta di dati ed informazioni presentate in questo Rapporto,

delimitandone altresì il campo d'analisi<sup>4</sup>. La scelta di includere in questa area non solo i tradizionali reati dei pubblici ufficiali contro la P.A., ma anche i principali e più gravi reati dei privati contro l'integrità economica della P.A., se amplia la finalità istituzionale del SAeT, consente altresì un'analisi più approfondita di fenomeni che sovente si presentano tra loro interrelati, e discende dalla premessa, che fa da sfondo a questo rapporto, che i fenomeni corruttivi vadano considerati come fenomeno sociale e culturale prima ancora che come mera fattispecie di reato, e debbano pertanto essere prevenuti e combattuti attraverso la diffusione di un'adeguata etica pubblica.

---

<sup>4</sup> Sono stati esclusi dai reati rilevanti per l'attività del Saet, analizzati in questo Rapporto, i reati tributari di cui al d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, i quali, pur condividendo con i reati qui considerati la medesima natura di lesività dell'integrità economica della P.A., presentano un minor grado di interrelazione con il buon andamento della P.A. e la qualità della sua organizzazione e dei suoi sistemi di controllo interno.

## **2 LE CIFRE DELLA “CORRUZIONE SCOPERTA”**

### **2.1 Premessa**

Il SAeT fin dalle sue prime mosse ha dovuto affrontare il problema dei dati e delle rilevazioni statistiche. Non è stato facile orientarsi. In questo capitolo del Rapporto è stato condensato il frutto dello sforzo di individuazione delle fonti esistenti e di analisi dei dati ivi reperibili. Ne emerge un quadro certamente parziale, ma comunque non privo di indicazioni utili. In futuro, contando sull’attivazione di convenzioni ed accordi con centri di ricerca, si potrà certamente migliorare la qualità e la quantità dei dati e di conseguenza le considerazioni che su di essi si propongono.

### **2.2 Le fonti dei dati ed i limiti del sistema di rilevazione utilizzato**

La fonte principale e la più attendibile, anche se parziale, della “corruzione scoperta” è costituita dal sistema SDI, sistema di indagine, del Ministero dell’Interno, entrato a regime nel 2004. Tale sistema è alimentato da tutte le denunce presentate presso la totalità degli uffici di polizia giudiziaria: Carabinieri e Polizia, Direzione Investigativa Antimafia (DIA), Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato, corpi di polizia locali e capitanerie di porto. Il sistema di cui dispone il Ministero dell’Interno, e sul quale il SAeT si appoggia, grazie alla collaborazione con gli uffici competenti, si basa su un sistema unico di caricamento dei dati relativi ai vari reati, corruzione inclusa, attraverso un’unica maschera che contiene alcuni campi utili ovviamente alle esigenze operative delle Forze di Polizia.

I dati raccolti ed elaborati in tempo reale dallo SDI hanno un sistema di convalida molto efficiente. Questo rende lo SDI un sistema di rilevazione tempestivo anche per i dati relativi alla delittuosità specificamente connessa ai fenomeni corruttivi.

Purtroppo lo SDI non cattura le diverse dimensioni della “corruzione scoperta”, ma solo quella parte del fenomeno che si traduce in denuncia alle forze di polizia. Esistono poi altre fonti che non confluiscono allo SDI che sono le fattispecie rilevate dalla Corte dei conti che non vengono denunciate alla polizia giudiziaria. Esistono inoltre i reati perseguiti per iniziativa diretta dell’autorità giudiziaria (che solo in parte sono anche compresi nella rilevazione SDI). Esistono poi le statistiche criminali del Ministero della Giustizia ed i dati delle autorità ed agenzie che vigilano sulle attività pubbliche di interesse strategico (come ad esempio l’Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici). Ci sono infine delle rielaborazioni assai interessanti della Guardia di Finanza (basate su una parte dei dati presenti nello SDI) che possono essere prese in considerazione per meglio capire il fenomeno, ma non per quantificarlo.



Il problema principale connesso all'utilizzo di fonti di dati diverse dallo SDI è che esse riguardano fasi diverse del procedimento (denuncia/ sentenza/ patteggiamento). Si tratta di *data base* non sempre allineati temporalmente: qualcuno registra un ritardo di qualche anno, altri di qualche mese. Certamente i dati non si possono cumulare, sia perchè non omogenei, sia perché si rischia di contarli più di una volta.

Come sempre capita, quando le informazioni sono molte, ma poco omogenee, si rischia di non disporre di alcuna informazione. E' quello che gli informatici chiamano "effetto rumore" o "effetto silenzio" quando, di fronte ad una mole enorme di dati non ordinati, si prova ad interrogare un data base: è alto il rischio che i dati rimangano tali senza trasformarsi in informazioni e conoscenza.

Fortunatamente non è il nostro caso. Abbiamo un data base della "corruzione scoperta" – lo SDI – che pur con le limitazioni esposte è comunque una solida base informativa sulla quale proporre dei ragionamenti.

Quella che qui si propone nei paragrafi seguenti è una lettura basata sui soli dati SDI.

### **2.3 L'arco temporale preso in considerazione( 2004-2008)**

Le ultime statistiche in materia di corruzione fornite dall'Alto Commissario, la cosiddetta "mappatura", si riferiscono al periodo 2004-2006. Anche la relazione conclusiva dell'Alto Commissario del 22 luglio 2008 non presentava dati a riguardo, ma sottolineava giustamente la prudenza con la quale i dati debbono essere presi in considerazione.

Il SAeT, in una staffetta ideale con l'Alto Commissario, ha provato a raccogliere il testimone ed ha preso in considerazione il periodo 2004-2008. Le elaborazioni proposte in questo rapporto sono però originali sia in termini di ampiezza della mappatura (sono state incluse fattispecie non presenti nelle precedenti analisi) sia in termini di metodologia di analisi e rappresentazione delle informazioni. Tutto ciò è stato possibile anche grazie alla preziosa collaborazione dei responsabili dello SDI del Ministero dell'Interno che hanno garantito la necessaria omogeneità dei dati nella elaborazione dei trend temporali.

Con riferimento all'anno 2008, va precisato che i dati utilizzati sono stati forniti dallo SDI fino al settembre 2008; pertanto, ai fini di favorire una comparazione, si è provveduto ad effettuare una stima al 31 dicembre 2008.

Nel complesso l'analisi effettuata ha voluto coprire il *gap* informativo che si era prodotto per effetto della mancata pubblicazione da parte dell'Alto Commissario di elaborazioni specifiche a partire dall'anno 2006.

## 2.4 Gli elementi emersi

### a) Il numero delle denunce di reato e le persone coinvolte

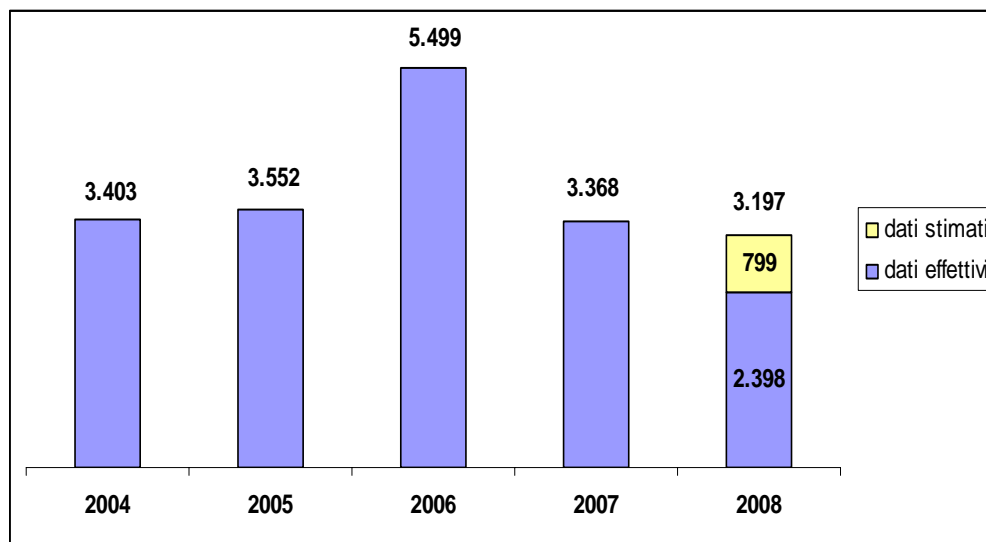
Il trend aggregato delle denunce di reato che sono riconducibili al fenomeno corruttivo<sup>5</sup> nel periodo considerato assume l'andamento illustrato nella Tab. 1 e nella Fig. 1.

**Tabella 1 Denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo  
(dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)\***

	2004		2005		2006		2007		2008*	
<b>Delitti registrati</b>	3.403		3.552		5.499		3.368		3.197	
<b>Persone denunciate</b>	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	2.774	9.708	2.914	10.611	5.634	14.342	3.516	10.844	2.423	8.423
	12.482		13.525		19.976		14.360		10.846	
(*) nota: i dati del 2008 sono dati operativi non consolidati e sono stimati per il solo ultimo trimestre.										

<sup>5</sup> Nella parte I, par. 1.3 del presente Rapporto, sono state esposte le motivazioni per le quali è opportuno circoscrivere l'attenzione sulle ipotesi di reato la cui commissione implica un danno rivolto all'integrità del patrimonio della P.A., dei suoi beni o dei suoi mezzi aventi valore economico. Pertanto sono stati considerati nell'analisi le seguenti ipotesi di reato disciplinate dal codice penale: art. 323 (abuso di ufficio); art. 354 (astensione dagli incanti); art. 317 (concussione); art. 320 (corruzione di una persona incaricata di un pubblico servizio); art. 319-ter (corruzione in atti giudiziari); art. 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); art. 318 (corruzione per un atto d'ufficio); art. 356 (frode nelle pubbliche forniture); art. 355 (inadempimento di contratti di pubbliche forniture); art. 316-ter (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato); art. 322 (istigazione alla corruzione); art. 316-bis (malversazione a danno dello Stato); art. 314 (peculato); art. 322-bis (peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità Europee e di funzionari delle Comunità Europee e di Stati esteri); art. 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui); art. 640-bis (truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche); art. 353 (turbata libertà degli incanti).

**Figura 1 Trend delle denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo (dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)\***



\* i dati del 2008 sono dati operativi non consolidati e sono stimati per il solo ultimo trimestre

Nel periodo 2004 -2008, le denunce complessive di reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento, si sono mantenute costanti, fatta eccezione per una impennata nel 2006.

Occorre effettuare due osservazioni sui dati riportati nella Tab. 1 e nella Fig. 1:

- La corruzione ed i reati contro la PA sono un “settore criminale“ che non ha subito particolari trasformazioni sotto il profilo quantitativo. Questo spiega la relativa stabilità della dimensione complessiva di quella che potrebbe essere definita come “corruzione scoperta”. Tuttavia questo dato non va interpretato necessariamente in termini positivi. Infatti, va ricordato che la corruzione “scoperta” è solo una componente del fenomeno complessivo cui deve aggiungersi la corruzione “sommersa”. Questa ultima dipende dalla propensione dei cittadini a denunciare il reato in esame che, come è noto, è un tipico reato sommerso. In altri termini sarebbe possibile che una sostanziale costanza nel numero dei delitti denunciati sia il frutto di un aumento dei reati associato ad una minore propensione a denunciarli. È con queste cautele che i dati riportati vanno interpretati.
- La sostanziale costanza in termini quantitativi (ad eccezione dell’anno 2006) cela in realtà alcune significative modificazioni sotto il profilo qualitativo. In particolare merita di essere evidenziato il dato relativo alla crescita dei reati legati all’Art 316-ter (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato) e soprattutto all’ Art. 640-bis (truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche). Questa tipologia di reati è all’origine dell’impennata dei reati registrata nel 2006 (si veda la Fig.

1). Tali reati hanno un forte impatto nei confronti dello Stato e determinano un danno rilevante al bilancio pubblico, dal momento che implicano una deviazione di finanziamenti pubblici dai canali e dai destinatari ai quali dovrebbero essere indirizzati. Il fenomeno è probabilmente interpretabile come effetto della crescente attenzione che le organizzazioni criminali stanno rivolgendo alla captazione di finanziamenti pubblici (comunitari, statali, regionali). Occorre predisporre pertanto delle analisi approfondite su questo ambito ed adottare delle azioni mirate di prevenzione e contrasto.

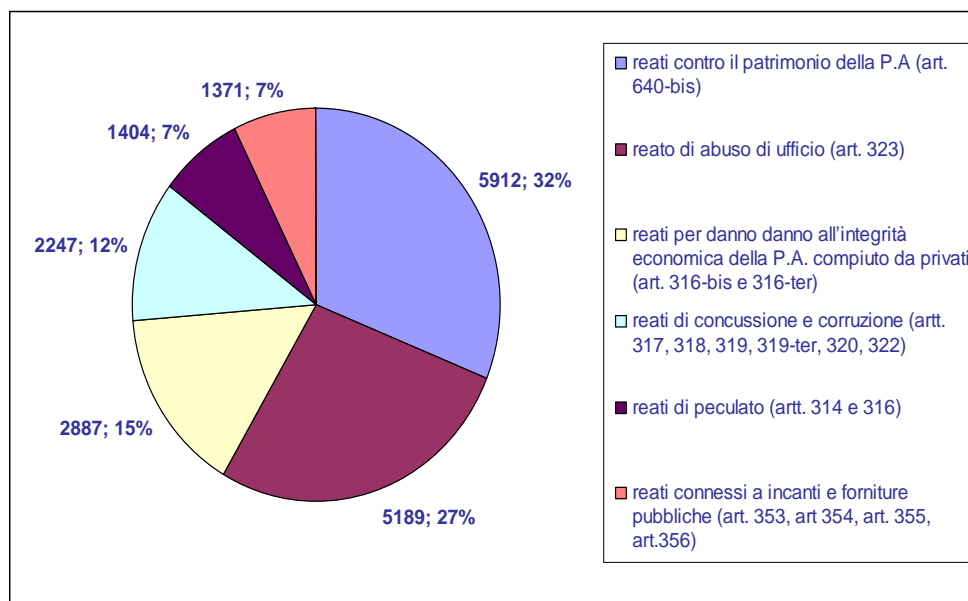
**b) Le tipologie più frequenti di denunce di reato**

Le tipologie più frequenti di denunce di reato sono riportate nella Tab. 2 e sintetizzate nella Fig. 2.

**Tabella 2 Le tipologie più frequenti di denunce di reato  
(in ordine decrescente, anni 2004-2008)\***

Art.	Reato	Frequenza	Percentuale
640-BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	5912	31,08
323	ABUSO DI UFFICIO	5189	27,28
316-TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	2663	14
314	PECULATO	1326	6,97
322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	962	5,06
353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	602	3,17
317	CONCUSSIONE	593	3,12
319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	505	2,66
356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	467	2,46
355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	269	1,41
316-BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	224	1,18
318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	91	0,48
316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	78	0,4
320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	60	0,32
319-TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	36	0,19
354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	33	0,17
322-BIS	PECULATO, CONCUSSIONE, CORRUZIONE E ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE DI MEMBRI DEGLI ORGANI DELLE COMUNITÀ EUROPEE E DI FUNZIONARI DELLE C.E. DI STATI ESTERI	9	0,05
<b>TOTALE</b>		<b>19.019</b>	<b>100</b>

**Figura 2 Le tipologie più frequenti di denunce di reato  
(aggregate per natura, 2004-2008)\***



Si possono effettuare le seguenti osservazioni sui dati riportati nella Tab. 2 e nella Fig. 2:

1. La tipologia di denuncia di reato più consistente attiene alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche art. (640-bis). Si tratta di una categoria di reato ascrivibile ai reati contro il patrimonio della P.A.. Come ricordato in precedenza, questo dato fotografa molto probabilmente la crescente attenzione della criminalità organizzata volta a trarre un vantaggio illecito dai finanziamenti pubblici..
2. La seconda tipologia di denuncia di reato più consistente è l'abuso di ufficio. L'ampiezza di tale fattispecie, invece, può essere spiegata dal fatto che essa è una categoria giuridica residuale, destinata a comprendere ipotesi di condotte illecite poste in essere dal pubblico ufficiale e dall'incaricato di pubblico servizio non rientranti nelle condotte tipizzate negli articoli precedenti. Il reato di abuso di ufficio è, nel sistema vigente, la figura cui ricondurre in via residuale l'illiceità delle condotte del pubblico ufficiale connotate da abusività e determinanti un ingiusto vantaggio patrimoniale per sé o per altri o un danno ingiusto ad altri.
3. Piuttosto rilevante è l'incidenza dei reati per danno all'integrità economica della P.A. compiuto da privati. Si tratta di reati che determinano una elusione del vincolo di destinazione o una indebita percezione di erogazioni pubbliche. Si tratta di reati piuttosto contigui alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche art. (640-bis) di cui al punto 1. Il fatto che la somma di queste due categorie

di reato costituisca il 47% del totale delle denunce di reato deve far riflettere sull'importanza di introdurre meccanismi di prevenzione e contrasto nell'ambito delle erogazioni pubbliche. Il tema e gli strumenti di trasparenza devono giocare in questo contesto un ruolo fondamentale.

4. Le denunce di reato relative ai “reati classici” di concussione e corruzione ammontano al 12% del totale. Si tratta di una percentuale piuttosto ridotta che forse soffre particolarmente della scarsa propensione alla denuncia. Aspetto questo che deve essere attentamente studiato nel prossimo futuro.
5. Sorprende la percentuale piuttosto contenuta delle denunce per reati connessi ad incanti e forniture pubbliche (7%). Questo è un ambito che nelle rilevazioni internazionali viene invece considerato fortemente a rischio. È pur vero che una corretta rilevazione del fenomeno si dovrebbe concentrare non tanto sul numero delle denunce quanto sulla stima del danno economico connesso alla commissione di queste tipologie di reato.

**c) Le Regioni con il maggior tasso di denunce di reati collegati alla corruzione**

L'analisi della distribuzione delle denunce di reato per regione è riportata nella Tab. 3.

**Tabella 3 Denunce di reati collegati alla corruzione per regione (valori assoluti, percentuali e ponderati; anni 2004-2008)**

Regione	Numero reati (assoluto)	Percentuale (sul totale nazionale)	Numero reati ogni 10.000 abitanti (*)	Numero reati ogni 1.000 dipendenti pubblici (**)
ABRUZZO	509	2,68	3,9	6,14
BASILICATA	488	2,57	8,2	12,03
CALABRIA	1557	8,19	7,8	11,19
CAMPANIA	2179	11,46	3,8	6,04
EMILIA ROMAGNA	636	3,34	1,5	2,71
FRIULI VENEZIA GIULIA	395	2,08	3,3	4,61
LAZIO	1269	6,67	2,4	2,84
LIGURIA	391	2,06	2,4	3,57
LOMBARDIA	1786	9,39	1,9	4,25
MARCHE	418	2,20	2,7	4,66
MOLISE	234	1,23	7,3	9,88
PIEMONTE	1263	6,64	2,9	5,59
PUGLIA	1795	9,44	4,4	7,69
SARDEGNA	465	2,44	2,8	4,00
SICILIA	2486	13,07	5	7,48
TOSCANA	963	5,06	2,7	4,29
TRENTINO ALTO ADIGE	405	2,13	4,1	28,78
UMBRIA	408	2,15	4,7	7,07
VALLE D'AOSTA	95	0,50	7,7	7,80
VENETO	1277	6,70	2,7	5,47
<b>Totale/media</b>	<b>19.019</b>	<b>5,00</b>	<b>4,11</b>	<b>7,30</b>

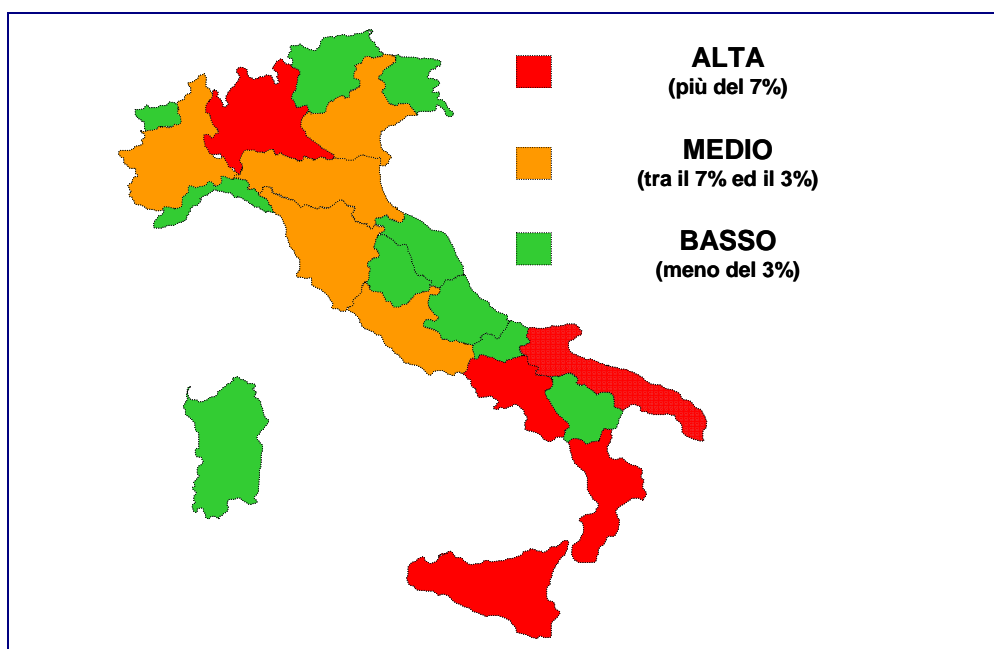
(\*) media pop residente anni 2004-2008  
(\*\*) Personale effettivo in servizio al 31 dicembre 2003, dati tratti da Istat, *Statistiche delle amministrazioni pubbliche*.

Emergono le seguenti considerazioni:

1. Tra le prime 5 regioni per numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi:
  - compaiono ben 4 regioni del Sud Italia: la Sicilia (13,07% del totale delle denunce), la Campania (11,46%) e la Puglia (9,44%) e la Calabria (8,19%).
  - L'unica regione del Nord è la Lombardia (9,39% del totale delle denunce).
2. Tra le 5 regioni con il minor numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi:
  - compaiono ben 4 regioni del Nord-Italia: la Valle d'Aosta (0,5% del totale delle denunce), la Liguria (2,06%), Il Friuli Venezia Giulia (2,08%) ed il Trentino Alto Adige (2,13%).
  - L'unica regione del Sud<sup>6</sup> è il Molise (1,23% del totale delle denunce).
3. Il Lazio sede delle amministrazioni centrali si colloca in una posizione intermedia (al 7<sup>a</sup> posto con 6,67%).

La fig. 3 (cartina geografica) fornisce un colpo d'occhio dell'incidenza regionale del numero di denunce di reati connessi al fenomeno della corruzione.

**Figura 3 Numero di denunce (incidenza per regione; anni 2004-2008)**



<sup>6</sup> Va rilevato che tra le regioni del Sud che fanno segnare una bassa incidenza di denunce di reati collegati alla corruzione figurano, dopo il Molise, anche la Sardegna (2,44% del totale delle denunce) e la Basilicata (2,57%).

Ai fini di ottenere una lettura più esaustiva dei dati, si è ritenuto opportuno inserire due fattori di ponderazione (tab. 3):

- la dimensione della regione misurata dal numero di abitanti;
- la dimensione della pubblica amministrazione misurata dal numero dei dipendenti pubblici.

In attesa di individuare ulteriori fattori di ponderazione (flusso di trasferimenti, PIL regionale, ecc.), l'elemento che si è ritenuto di prendere in considerazione per l'analisi che segue è quello del numero di dipendenti pubblici in servizio presso le amministrazioni pubbliche attive in ciascuna regione. Esso consente di evidenziare la dimensione della pubblica amministrazione, rapportando ad essa il numero delle denunce di reato per fattispecie riconducibili alla corruzione. Pertanto la lettura dei dati seguenti non deve portare a conclusioni affrettate e parziali, ma deve costituire solo uno spunto per successivi approfondimenti.

Come si nota nella Fig. 4, questa analisi evidenzia alcune conferme ma anche delle sorprese:

1. *le conferme:*

- o la Calabria e la Puglia – che fanno registrare tra i maggiori valori assoluti – si confermano come regioni con un tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti superiore alla media nazionale (rispettivamente 11,19 e 7,69)
- o la Liguria e la Sardegna – che fanno registrare il minor valore assoluto - si confermano come regioni con un tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti inferiore alla media nazionale (rispettivamente 3,57 e 4,00)

2. *le sorprese:*

- o il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta ed il Molise – che fanno registrare il minor valore assoluto - sono invece tra le regioni con il più elevato tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti. Il Trentino Alto Adige fa registrare addirittura 28,78 denunce ogni 1000 abitanti, il quadruplo della media nazionale.
- o La Lombardia – che fa registrare uno tra i maggiori valori assoluti - è invece una delle regioni con il minor tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti (4,25).
- o La Sicilia e la Campania – che fanno registrare tra i maggiori valori assoluti – sono invece regioni con un tasso di denunce di

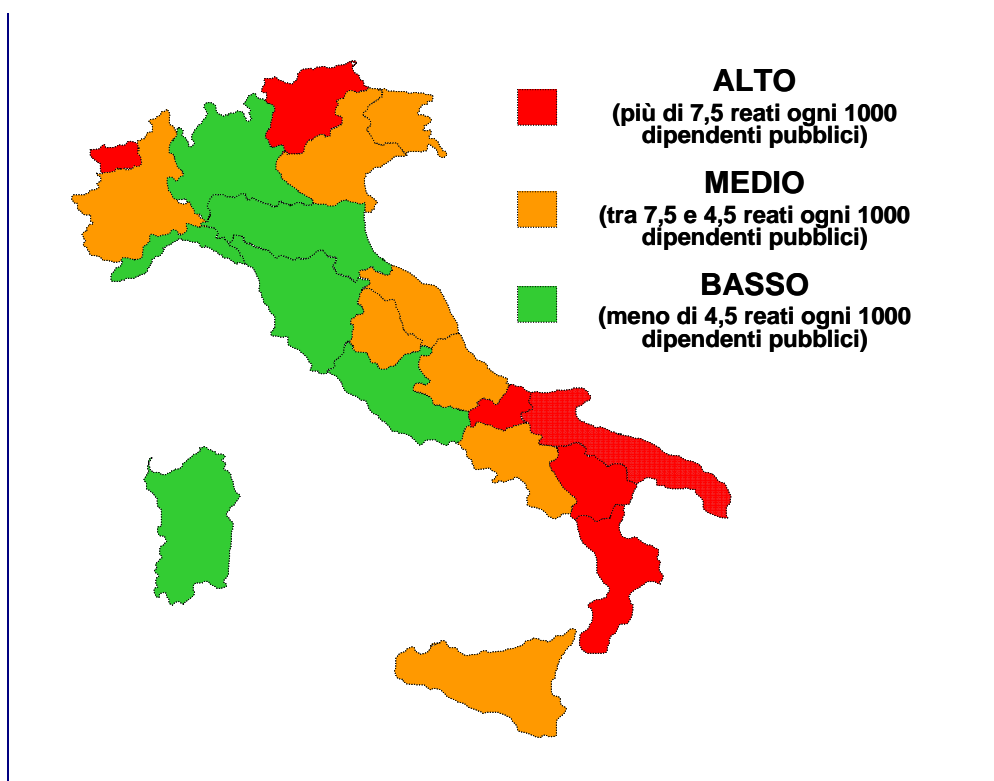


reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti allineato alla media nazionale (rispettivamente 7,48 e 6,04).

Queste informazioni possono diventare utili indicazioni nel momento in cui si andrà a realizzare un riscontro tra mappatura del rischio percepito dalle singole amministrazioni ed il dato effettivamente riscontrato, ancorché parziale.

**Figura 4 Tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1000 dipendenti pubblici**

(per regione; anni 2004-2008)



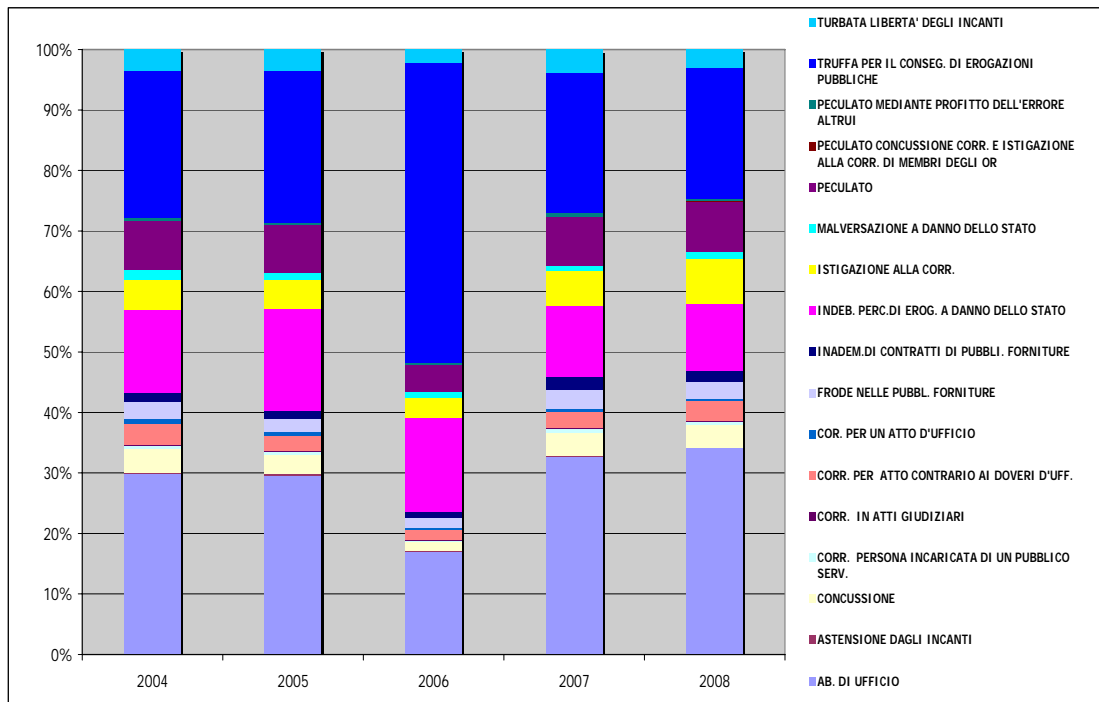
Ulteriori elaborazioni, che mostrano l'andamento e la differente combinazione dei reati nel tempo per singola regione, sono disponibili sul sito del SAeT come allegati alla presente relazione.

*d) L'andamento delle denunce di reato collegate alla corruzione nel tempo*

La Fig. 5 evidenzia che la composizione delle denunce di reati è rimasta sostanzialmente inalterata nel tempo. Valgono pertanto le stesse considerazioni effettuate in precedenza (lettera b) relativamente alle tipologie più frequenti di denunce di reato.

Fa eccezione l'anno 2006 che, come è già stato accennato, ha registrato un'impennata delle denunce collegate ai reati di cui all'art 316-ter (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato) e soprattutto all'Art. 640-bis (truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche).

**Figura 5 Distribuzione temporale delle denunce dei reati (anni 2004, 2005, 2006, 2007 e proiezioni 2008)**



**e) Conclusione sui dati della “corruzione scoperta”**

I dati riportati in questo capitolo hanno riguardato la rilevazione del fenomeno corruzione nella sua manifestazione “esterna” o meglio nella loro manifestazione “penale” sotto forma di statistiche di polizia relative ai reati di riferimento.

Tali dati possono indubbiamente fornire alcune indicazioni importanti circa la fenomenologia riscontrata in concreto, circa la frequenza o meno nella contestazione di determinate fattispecie, circa l’adeguatezza della normativa rispetto alle evoluzioni comportamentali, circa l’efficacia degli strumenti investigativi a disposizione, ecc.

Tuttavia, non va dimenticato che i dati sulle denunce, presi da soli, possono essere fuorvianti, se non si tiene conto della dimensione “sommersa” della corruzione. Si pensi all’ipotesi di una flessione dei reati, interpretabile come

effettiva riduzione della corruzione ovvero, all'opposto, in termini di scarsa efficacia degli strumenti di contrasto.

Proprio tenendo conto della natura della corruzione come fenomeno sommerso, è stato avviato dal SAET un percorso di convenzionamento con alcuni centri universitari al fine di studiare un modello di misurazione del fenomeno più articolato e completo.

### **3 LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE DA PARTE DELL'OPINIONE PUBBLICA**

#### **3.1 Premessa**

Tutti gli studi internazionali in materia di lotta alla corruzione prendono le mosse dalla consapevolezza del problema, interpretandolo con chiavi di lettura diverse: economiche, sociali, culturali, procedurali, di rischio, di prevenzione dei fenomeni ecc.

Se non esiste consapevolezza di un rischio e della sua potenziale gravità è difficile che vengano attivate azioni di prevenzione, normative od etiche che siano.

In questa parte del rapporto si è voluto tentare di indagare, in attesa che vengano approntati strumenti idonei di misurazione, il livello di percezione del problema corruzione traguardando le poche informazioni di cui si dispone per tentare di ottenere “un profilo”, ancorché sfuocato, della percezione del problema corruzione mettendo in sovrapposizione elementi di diversa natura e di diversa fonte.

Ciò che crea la “domanda di lotta alla corruzione” è il livello di percezione, se manca la percezione mancano anche gli strumenti culturali e tecnici, le procedure di prevenzione, gli investimenti. Oggi, se il livello di guardia dei sistemi anticorruzione in Italia è ancora basso ciò è dovuto anche ad una errata percezione del fenomeno.

Le fonti che sono state esaminate per delineare un profilo della percezione del fenomeno corruzione sono le seguenti:

- la percezione del problema sul fronte della pubblica opinione letto attraverso l'analisi dei media, ovvero provando a censire quante volte – le frequenze - il tema corruzione è stato oggetto di trattazione da parte di agenzie stampa qualificate,
- la percezione del problema da parte della opinione pubblica internazionale attraverso la rilevazione dell'indicatore di percezione elaborato da Transparency International, una organizzazione mondiale non profit che promuove in vari paesi, Italia inclusa, la lotta alla corruzione.

#### **3.2 La corruzione e la trasparenza nei mass media**

Le agenzie stampa sono a tutti gli effetti degli intermediari culturali e se esse decidono di raccogliere e rilanciare una notizia è perchè hanno la percezione che essa incontrerà l'interesse del pubblico, quindi dell'opinione pubblica.

Le rilevazioni empiriche basate sull'analisi delle notizie di stampa, pur avendo tanti limiti, hanno comunque il pregio di collegare alla notizia, relativa ai fatti di corruzione, elementi normalmente trascurati dalle poche statistiche ufficiali esistenti (ad esempio il settore merceologico: ambiente, rifiuti, appalti, sanità, ricerca, ecc.)

Un altro elemento che depone a favore dell'utilizzo dell'analisi condotta per misurare il fattore di percezione è che, se certamente i media sono condizionati dalla ricettività dell'opinione pubblica, a loro volta la condizionano. Quindi considerare quante volte il tema "corruzione" appare nelle agenzie di stampa può essere un indicatore certamente approssimativo, ma non privo di significato.

### ***La metodologia seguita***

La metodologia seguita è molto semplice: attraverso l'utilizzo del servizio TELPRESS, che consente agli abbonati di accedere ad un diversificato panel di notizie prodotto dalle tredici agenzie di stampa più importanti (Ansa, Aapcom, AGI, ADN Kronos, Asca, Italtpress nazionale, Radiocor, AP, AFP, Velino, Asca Sociale e Dire), si è provveduto attraverso alcune chiavi di ricerca a censire in termini quantitativi la presenza di notizie lanciate che contenevano le parole chiave.

Gli ambiti esplorati con le chiavi di ricerca sono stati due:

1. tutela dell'intergrità e della trasparenza dell'azione amministrativa;
2. reati contro la pubblica amministrazione.

Le parole chiave utilizzate per il primo ambito sono state le seguenti: integrità, trasparenza, etica, trasparenza e integrità, trasparenza e pubblica amministrazione, integrità ed etica, etica e pubblica amministrazione, trasparenza ed etica, fiducia e corruzione, fiducia e trasparenza, Pubblica Amministrazione e criminalità organizzata.

Le parole chiave utilizzate per il secondo ambito sono state invece le seguenti: corruzione, concussione, tangenti, mazzette, corruzione tangenti, corruzione e mazzette, corruzione ed appalti, corruzione sanità, corruzione ed ambiente, corruzione e lavori pubblici, corruzione e criminalità organizzata, corruzione ed ospedali, corruzione e rifiuti, corruzione ed università, corruzione e finanziamenti, corruzione e 488 o fondi europei.

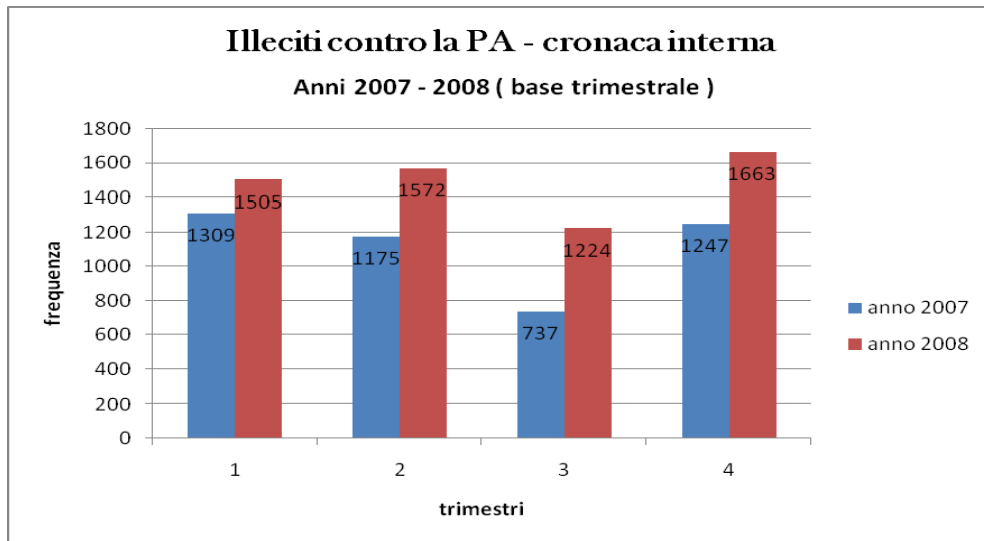
Il periodo considerato è stato il 2007 ed il 2008 per provare a tracciare anche un minimo di trend.

Le segnalazioni censite sono in valore assoluto e non vengono pesate sul totale delle segnalazioni o sul totale dei lanci (ovvero non è stata calcolata, e sarebbe stato poco significativo, censire su 100 lanci di agenzie quanti toccano ad esempio la corruzione).

***I risultati emersi***

Con tutti i limiti empirici dell'indagine legati alla scelta delle chiavi di ricerca, alla metodologia ed alla elaborazione, emerge che la numerosità delle segnalazioni, come mostrano i grafici che seguono, è rimasta più o meno la stessa con variazioni comunque trascurabili.

**Figura 6**



**Figura 7**

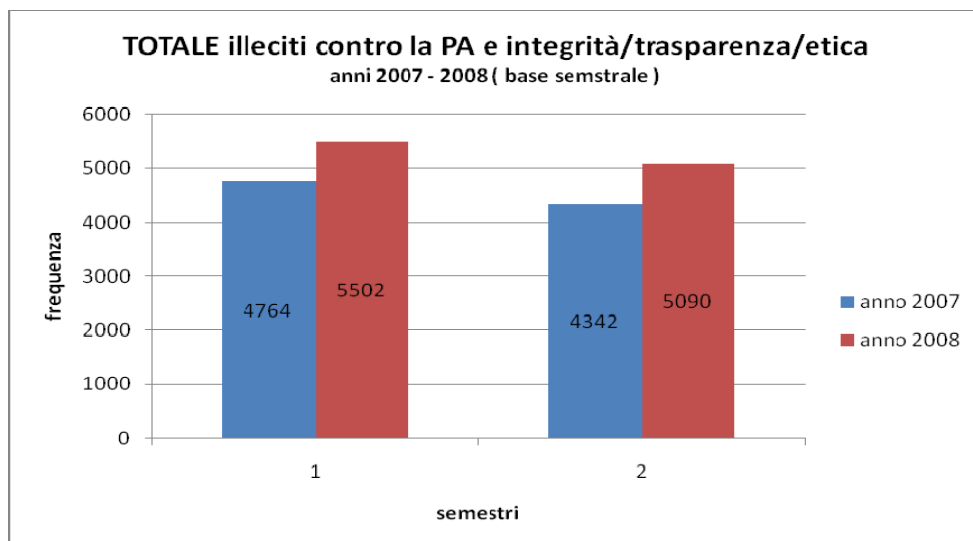
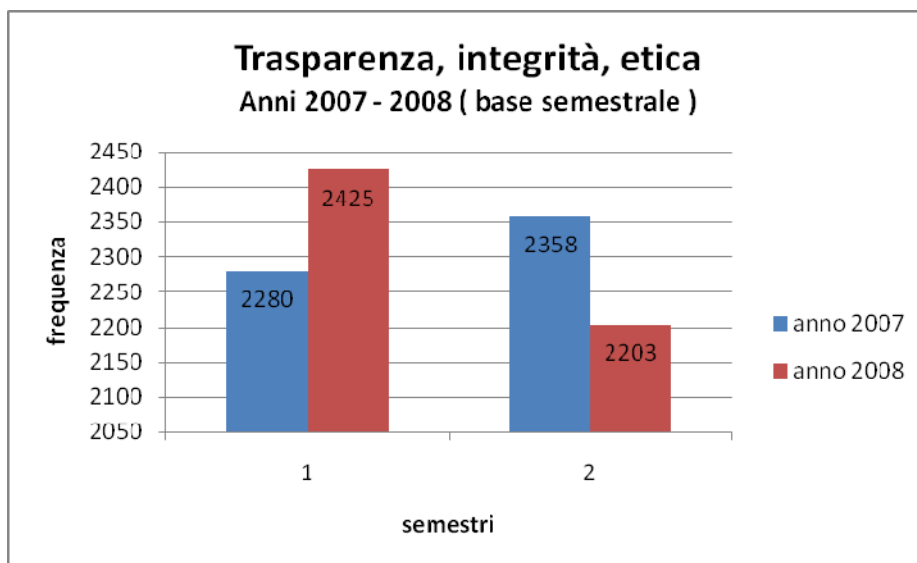


Figura 8



Rispetto alle parole chiave:

- nel 2007 il 48% delle ricorrenze dei lanci di agenzia “illeciti contro la PA” fa riferimento solamente al termine “corruzione”;
- nel 2008 il termine corruzione cala del 5% mentre i termini “concessione” e “tangenti” aumentano del 4%;
- la parola “corruzione” continua ad essere la più gettonata nel 2008 (41,5 %) seguita subito dopo dalla parola “tangenti” ( 22,35%);
- la parola “trasparenza” nel 2007 è di gran lunga il termine maggiormente ricorrente (63,4%);
- nel 2008 la combinazione “trasparenza in PA” sale di circa il 2% e compensa la flessione della sola parola “trasparenza” -2% tra 2007 e 2008.

Per quanto riguarda i settori dove si registrano le maggiori frequenze:

- nel 2007 il settore più segnalato per illeciti nei confronti della PA era “appalti e lavori pubblici”; segue con poco distacco “ambiente e rifiuti”,
- in coda i “finanziamenti” e “fondi europei”, “ospedali e sanità”, e da ultima “università”;
- nel 2008 la graduatoria rimane pressoché invariata anche se “appalti e lavori pubblici” quasi raddoppia il numero delle segnalazioni.

### **La conclusione**

I temi legati alla corruzione e alla trasparenza sono fortemente presenti sui lanci della agenzie di stampa. A giudicare dal confronto tra i due anni analizzati tale

presenza si mantiene costante; ciò significa che c'è attenzione al tema. Va rilevato tuttavia che i lanci delle agenzie stampa non sempre sono ripresi in maniera corretta, determinando a volte una percezione distorta del fenomeno.

La percezione che si ricava dall'analisi dei lanci di agenzia, comunque, non tiene conto di un altro media importante, la televisione, che si proverà monitorare a partire dal 2009 attraverso una convenzione con l'AGCOM, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

### **3.3 Il Corruption Perception Index (CPI) di Transparency International: metodologia, risultati, usi ed abusi**

#### *Caratteristiche e metodologia*

L'indice di percezione della corruzione (CPI) è un indice annuale compilato fin dal 1995 da Transparency International, organizzazione non governativa internazionale che ha come missione quella di contrastare il fenomeno della corruzione a livello globale, facendo leva sull'impegno della società civile e creando un consenso intorno all'implementazione di riforme anticorruzione.

Il CPI è un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi nel mondo, attribuendo a ciascuna Nazione un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione).

Si tratta di un indice composito, ottenuto combinando dati da fonti diverse ed, in particolare, tratti da varie indagini ed analisi condotte da istituzioni indipendenti e rivolte ad esperti del mondo degli affari ed a prestigiose istituzioni. Complessivamente nel 2008 sono state utilizzate 13 diverse fonti di dati, predisposte da 11 istituzioni indipendenti. Per quanto riguarda il calcolo del valore del CPI per l'Italia, sono state utilizzate 6 fonti (Tab. 4), predisposte da 5 diverse istituzioni.

Come si intuisce dall'esame delle fonti utilizzate, il CPI rileva la percezione della corruzione di esperti ed opinion leader qualificati e si basa su fonti molto diverse per metodo e disegno campionario.

Un grosso lavoro è stato compiuto dai ricercatori che hanno sviluppato il CPI per offrire una facile leggibilità dell'indice. Infatti viene compiuta una complessa procedura di standardizzazione in due fasi che consente di ottenere punteggi che spaziano sempre in intervallo di valori compresi da 0 a 10.



Tabella 4 Le fonti utilizzate per il calcolo del CPI con riferimento all'Italia

ISTITUZIONI	FONTI	ANNO DI RIFERIMENTO	TIPOLOGIA DI SOGGETTI INTERVISTATI	QUESITI POSTI
Economist Intelligence Unit (EIU)	Country Risk Service and Country Forecast	2008	Personale esperto	L'abuso di una carica pubblica per trarre un guadagno privato o di partito politico
Global Insight (GI)	Country Risk Ratings	2008	Personale esperto	La probabilità di incontrare soggetti corrotti sia a livello burocratico sia politico
The International Institute for Management Development (IMD)	IMD World Competitiveness Yearbook	2007 e 2008	Top e middle management di imprese nazionali ed internazionali	Categoria Framework istituzionale- Efficienza dello Stato: "ci sono oppure no tangenti e corruzione"
Merchant International Group (MIG)	Grey Area Dynamics Ratings	2007	Personale esperto e rete di corrispondenti locali	Corruzione declinata a vari livelli: dal pagamento di tangenti ai vertici politico-amministrativi alla corruzione di impiegati
World Economic Forum (WEF)	Global Competitiveness Report	2007	Senior business leaders di imprese nazionali ed internazionali	Sono frequenti/assenti pagamenti occulti o tangenti nell'ambito di: 1) esportazioni e importazioni; 2) public utilities; 3) riscossione di imposte; m2) contratti pubblici; 5) processi giudiziari

**Fonte:** Transparency international (TI) and University of Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*

### *I risultati che emergono dall'ultima rilevazione del CPI*

La tabella seguente (Tab. 5) riporta i risultati che emergono dall'ultima analisi condotta da Transparency International relativa all'anno 2008, con riferimento ai primi 60 paesi su un totale di 180 paesi coperti dall'analisi.

A differenza di quanto troppo spesso accade nella prassi, per una corretta lettura dell'indice occorre utilizzare tutte le informazioni presenti nella tabella.

In particolare le informazioni più rilevanti sono:

1. il *rank* ossia la posizione in graduatoria,
2. lo *score* ossia il punteggio,
3. la deviazione standard,
4. il *range* tra il valore più alto ed il più basso.

I commentatori più superficiali si concentrano solo sulla prima informazione e a volte sulla seconda, trascurando completamente le altre. Ciò può portare ad interpretazioni distorte e metodologicamente improprie (per un approfondimento si veda in proposito il paragrafo seguente).

**Tabella 5 Indice di percezione della corruzione di Transparency International  
(CPI 2008)**

Graduatoria dei Paesi	Paesi	2008 CPI Score	Fonti utilizzate	Deviazione standard	Range tra valore più basso / più alto	Intervallo di confidenza
1	Denmark	9,3	6	0,2	8.9 - 9.6	9.1 - 9.4
1	New Zealand	9,3	6	0,2	8.9 - 9.6	9.2 - 9.5
1	Sweden	9,3	6	0,1	9.1 - 9.4	9.2 - 9.4
4	Singapore	9,2	9	0,3	8.4 - 9.6	9.0 - 9.3
5	Finland	9,0	6	0,8	7.5 - 9.4	8.4 - 9.4
5	Switzerland	9,0	6	0,4	8.5 - 9.4	8.7 - 9.2
7	Iceland	8,9	5	0,9	7.3 - 9.5	8.1 - 9.4
7	Netherlands	8,9	6	0,5	8.0 - 9.4	8.5 - 9.1
9	Australia	8,7	8	0,7	7.2 - 9.4	8.2 - 9.1
9	Canada	8,7	6	0,5	8.0 - 9.4	8.4 - 9.1
11	Luxembourg	8,3	6	0,8	7.3 - 9.2	7.8 - 8.8
12	Austria	8,1	6	0,8	7.3 - 8.9	7.6 - 8.6
12	Hong Kong	8,1	8	1,0	6.3 - 9.3	7.5 - 8.6
14	Germany	7,9	6	0,6	7.3 - 8.5	7.5 - 8.2
14	Norway	7,9	6	0,6	7.3 - 8.9	7.5 - 8.3
16	Ireland	7,7	6	0,3	7.3 - 8.0	7.5 - 7.9
16	United Kingdom	7,7	6	0,7	6.6 - 8.4	7.2 - 8.1
18	Belgium	7,3	6	0,2	7.1 - 7.6	7.2 - 7.4
18	Japan	7,3	8	0,5	6.3 - 8.1	7.0 - 7.6
18	USA	7,3	8	0,9	5.3 - 8.2	6.7 - 7.7
21	Saint Lucia	7,1	3	0,4	6.6 - 7.5	6.6 - 7.3
22	Barbados	7,0	4	0,5	6.3 - 7.5	6.5 - 7.3
23	Chile	6,9	7	0,5	5.9 - 7.6	6.5 - 7.2
23	France	6,9	6	0,7	5.9 - 7.7	6.5 - 7.3
23	Uruguay	6,9	5	0,5	6.4 - 7.5	6.5 - 7.2
26	Slovenia	6,7	8	0,5	6.1 - 7.5	6.5 - 7.0
27	Estonia	6,6	8	0,7	5.3 - 7.2	6.2 - 6.9
28	Qatar	6,5	4	0,9	5.3 - 7.5	5.6 - 7.0
28	Saint Vincent and the Grenadines	6,5	3	1,5	4.7 - 7.5	4.7 - 7.3
28	Spain	6,5	6	1,0	4.6 - 7.3	5.7 - 6.9
31	Cyprus	6,4	3	0,8	5.9 - 7.3	5.9 - 6.8
32	Portugal	6,1	6	0,9	5.2 - 7.3	5.6 - 6.7
33	Dominica	6,0	3	1,3	4.7 - 7.3	4.7 - 6.8
33	Israel	6,0	6	0,6	5.3 - 6.7	5.6 - 6.3
35	United Arab Emirates	5,9	5	1,4	3.9 - 7.5	4.8 - 6.8
36	Botswana	5,8	6	1,0	4.6 - 7.3	5.2 - 6.4
36	Malta	5,8	4	0,6	5.3 - 6.6	5.3 - 6.3
36	Puerto Rico	5,8	4	1,1	4.8 - 7.3	5.0 - 6.6
39	Taiwan	5,7	9	0,5	4.9 - 6.4	5.4 - 6.0
40	South Korea	5,6	9	1,1	3.8 - 8.0	5.1 - 6.3
41	Mauritius	5,5	5	1,1	4.6 - 7.3	4.9 - 6.4
41	Oman	5,5	5	1,4	3.5 - 7.5	4.5 - 6.4
43	Bahrain	5,4	5	1,1	3.5 - 6.3	4.3 - 5.9
43	Macao	5,4	4	1,4	3.4 - 6.6	3.9 - 6.2
45	Bhutan	5,2	5	1,1	3.9 - 6.6	4.5 - 5.9
45	Czech Republic	5,2	8	1,0	4.3 - 7.5	4.8 - 5.9
47	Cape Verde	5,1	3	1,6	3.4 - 6.6	3.4 - 5.6
47	Costa Rica	5,1	5	0,4	4.6 - 5.6	4.8 - 5.3
47	Hungary	5,1	8	0,6	4.2 - 5.9	4.8 - 5.4
47	Jordan	5,1	7	1,9	2.9 - 7.6	4.0 - 6.2
47	Malaysia	5,1	9	1,1	3.3 - 6.8	4.5 - 5.7
52	Latria	5,0	6	0,3	4.6 - 5.4	4.8 - 5.2
52	Slovakia	5,0	8	0,7	3.5 - 5.9	4.5 - 5.3
54	South Africa	4,9	8	0,5	3.8 - 5.3	4.5 - 5.1
55	Italy	4,8	6	1,2	3.3 - 6.3	4.0 - 5.5
55	Seychelles	4,8	4	1,7	3.2 - 7.3	3.7 - 5.9
57	Greece	4,7	6	0,6	3.5 - 5.3	4.2 - 5.0
58	Lithuania	4,6	8	1,0	3.2 - 6.2	4.1 - 5.2
58	Poland	4,6	8	1,0	3.3 - 5.9	4.0 - 5.2
58	Turkey	4,6	7	0,9	3.3 - 5.9	4.1 - 5.1

Come avverte la stessa nota metodologica del CPI 2008<sup>7</sup>:

«una graduatoria di Paesi può facilmente essere erroneamente interpretata come una misura assolutamente precisa delle performance di un dato paese. Questo non è affatto vero. Sin dalla sua prima pubblicazione nel 1995, TI ha fornito i dati relativi alla deviazione standard e al numero delle fonti utilizzate per la costruzione dell'indice. Queste informazioni servono per evidenziare che vi è una intrinseca imprecisione. Inoltre viene fornita l'informazione del *range* tra il valore più basso/più alto. Ciò segnala il valore più alto e più basso fornito dalle diverse fonti, al fine di indicare il campo di variazione delle diverse valutazioni».

Il dato che tutti conoscono ed hanno riportato è che nel 2008 l'Italia si è posizionata al 55° posto in graduatoria con un punteggio di 4,8, posizionandosi dietro ai principali Paesi OCSE e più sorprendentemente dietro a Paesi con livelli di minor sviluppo economico e sociale (ad esempio l'Uruguay classificatosi 23°; il Botswana classificatosi 36°; il Sud Africa classificatosi 54°, ecc.).

Un altro dato che molti mass media hanno riportato è che l'Italia ha perso 14 posizioni in graduatoria rispetto allo scorso anno passando dalla 41<sup>a</sup> posizione del 2007 alla 55<sup>a</sup> del 2008, con una differenza in termini di punteggio dello 0,4 (dal 5,2 del 2007 al 4,8 del 2008).

Una informazione che invece non è mai emersa in commenti ed analisi della ricerca di Transparency International è che l'Italia è uno dei paesi che fa segnare:

- la più alta deviazione standard (il valore è di 1,2 e si tratta del 7<sup>o</sup> valore più alto sul complesso dei 180 paesi per cui viene elaborato il CPI);
- la più alta differenza tra il valore più alto e quello più basso (la differenza è di 3 punti e si tratta del 14<sup>o</sup> differenza più alta sul complesso dei 180 paesi per cui viene elaborato il CPI).

Dal momento che questi due elementi indicano il livello di precisione/imprecisione della misurazione, risulta evidente che la misurazione del valore del CPI per l'Italia è notevolmente imprecisa ed è anzi una delle più imprecise con riferimento al complesso dei 180 paesi per i quali il CPI viene elaborato.

A conferma di ciò occorre evidenziare che la stessa nota metodologica del CPI specifica che un valore della deviazione standard uguale o superiore a 1 indica un sostanziale disaccordo tra le diverse fonti e quindi una significativa imprecisione della misurazione.

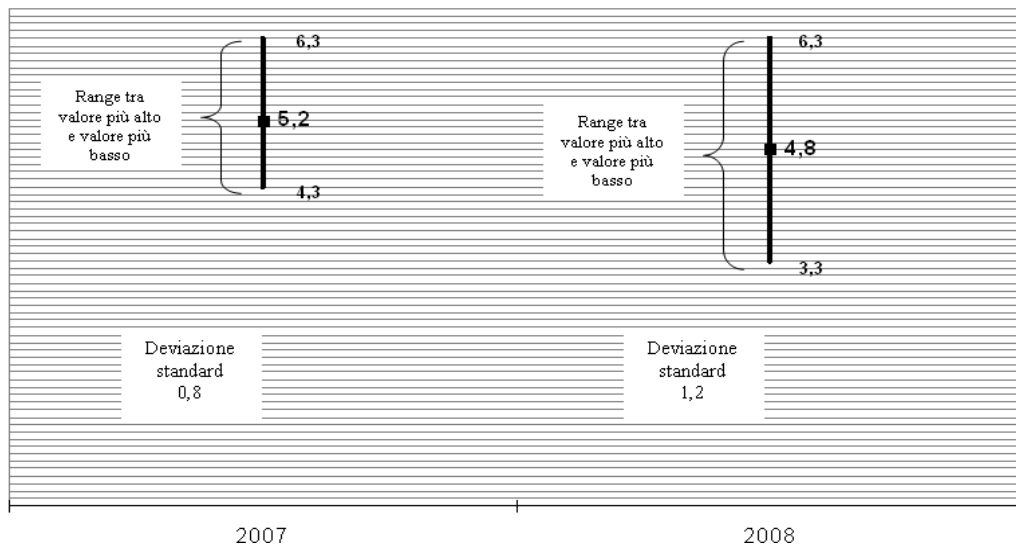
---

<sup>7</sup> Cfr. Transparency international (TI) and University of Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*, pag.8

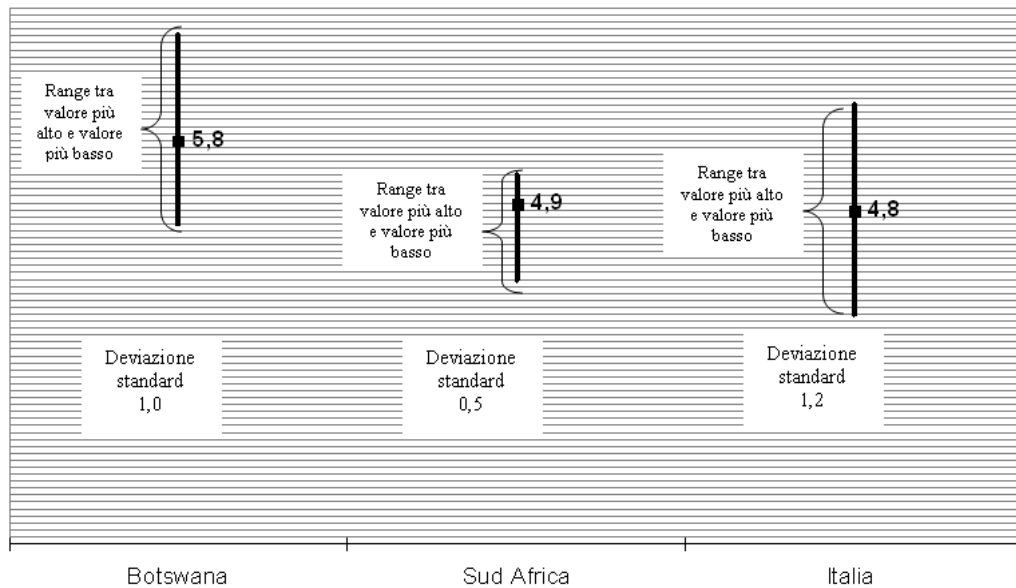
Se incorporiamo questa prospettiva nell'analisi del trend del valore dello CPI per l'Italia nel biennio 2007-2008, notiamo che il deterioramento dello score da 5,2 a 4,8 punti (-0,4) si associa ad un maggiore disaccordo tra le diverse fonti utilizzate e dunque ad una minor precisione della misurazione (Fig. 9).

Se includiamo il livello di imprecisione della misurazione anche nel confronto tra l'Italia ed altri Paesi che si sono posizionati (sorprendentemente) più in alto nella graduatoria del CPI, si comprende come un'analisi scientifica dei dati sia cosa ben diversa dal titolo giornalistico "Più corrotti noi del Botswana".

**Figura 9 Trend dell'indice di percezione della corruzione per l'Italia (2007-2008)**



**Figura 10 Il valore del CPI 2008: l'Italia a confronto con alcuni Paesi**



### ***Uso ed abuso (ovvero pregi e limiti) del CPI***

Come indicato dalla stessa Transparency International il CPI fornisce un'istantanea delle opinioni che un panel di imprenditori e analisti internazionali ha del livello di corruzione di un dato Paese.

Lo scopo fondamentale del CPI è quello di animare il dibattito internazionale, far crescere il livello di consapevolezza a livello globale sul fenomeno della corruzione e stimolare un movimento di opinione per sostenere le riforme e le politiche anticorruzione.

Da questo punto di vista è indubbio che lo sviluppo del CPI sia stato una importante conquista e ne vanno riconosciuti i principali pregi.

Il primo pregio del CPI è proprio l'aver superato l'approccio aneddotico al tema della corruzione in favore di un approccio quantitativo, ma al contempo di facile comprensione e comunicazione.

Il secondo pregio del CPI è quello di aver fronteggiato le più evidenti limitazioni delle indagini basate su percezioni (Tab. 6).

**Tabella 6 Gli sforzi compiuti per risolvere i principali problemi connessi alla rilevazione di percezioni**

<b>LIMITI DELLE INDAGINI PERCETTIVE</b>	<b>SOLUZIONI PROPOSTE DAL CPI</b>
1. le percezioni possono cambiare rapidamente senza alcun fondamento oggettivo per tale cambiamento: «i cambiamenti possono essere dovuti a scandali politici che possono condizionare la percezione, ma che non hanno un riflesso concreto sul livello reale di corruzione» (Lambsdorff, 2001, p.2)	1. si utilizza una media triennale dei dati per ridurre la sensibilità della misurazione ad improvvisi scandali mediatici
2. a livello locale le percezioni possono essere condizionate da differenti interpretazioni e schemi culturali di che cosa costruisca effettivamente corruzione e cosa no	2. vengono esclusi dall'analisi le persone residenti nel paese per il quale si calcola il valore del CPI
3. alcune persone possono non avere una valida base conoscitiva ed esperienziale per esprimere la propria percezione.	3. vengono esclusi dall'analisi i cittadini in generale (ci si basa solo su esperti) sulla base della considerazione che essi non abbiano l'esperienza e le conoscenze necessarie

Un terzo pregio del CPI è che, essendo un indice composito, basato sull'aggregazione di diverse fonti, esso ha un minor rischio di errore. Inoltre è stato dimostrato che i dati provenienti dalle diverse fonti su cui si basa il CPI sono ben correlati tra di loro, il che depone a favore dell'affidabilità complessiva dell'indice.

Nonostante i suoi notevoli pregi, il CPI ha diversi limiti:

1. Coglie solo una dimensione parziale del fenomeno corruttivo. Il CPI rileva solo il livello percepito di corruzione. La percezione non sempre può avere una stretta connessione con l'esperienza diretta. Consci di tale limitazione la stessa Transparency International ha promosso altri strumenti tra cui il Global Corruption Barometer (GCB) che, ideato nel 2003, è un sondaggio che si rivolge direttamente ai cittadini.

Nell'ambito del Barometro un importante quesito rivolto ai cittadini chiede: "Negli scorsi 12 mesi tu o un componente della tua famiglia ha pagato tangenti in una qualsiasi forma?". Questo quesito non si basa sulla percezione (come nel caso del CPI) ma sulla effettiva esperienza. L'ultimo dato disponibile per l'Italia risale al 2004<sup>8</sup> e denota una risposta affermativa solo per il 2% dei rispondenti (ponendo l'Italia tra i Paesi migliori, agli stessi livelli di Danimarca, Svizzera, Svezia e Norvegia). Insomma, passando dal dato percepito a quello esperenziale ne emerge una immagine completamente differente.

Le ragioni di questa rilevante incongruenza possono essere spiegate con il fatto che, quando si rileva la percezione di quanto sia esteso il fenomeno della corruzione, si rileva un amalgama di situazioni molto differente. Ad esempio il valore percepito potrebbe essere alto sia nel caso in cui esiste una diffusa e frequente piccola corruzione (*petty corruption*), praticata da funzionari di livello inferiore per importi modesti; sia nel caso in cui si verificano pochi episodi di grande corruzione (*grand corruption*) che riguarda alti funzionari ed esponenti politici e grosse somme di denaro. È evidente però che si tratta di situazioni profondamente differenti.

Il grosso limite del CPI è che tende a fare di "tutta l'erba un fascio" mettendo insieme situazioni anche profondamente diverse. È in questa chiave di lettura che forse andrebbe riletta la posizione dell'Italia rispetto ad altri paesi come ad esempio il Botswana, il Sud Africa, ecc.

2. Rileva il sintomo ma dice poco sulle cause ed è poco utile per individuare la cura. Lo scopo del CPI è come detto quello di alimentare

---

<sup>8</sup> Il GCB è stato realizzato anche negli anni successivi, ma nelle edizioni relative agli anni 2005, 2006, 2007 il quesito "Negli scorsi 12 mesi tu o un componente della tua famiglia ha pagato tangenti in una qualsiasi forma?" è stato posto per tutti i paesi ad esclusione di Italia e Germania. Non è stato possibile reperire informazioni sulle ragioni di questa esclusione.

un movimento di opinione a supporto delle riforme e delle politiche per il contrasto della corruzione. A tal fine è uno strumento molto utile ed indubbiamente efficace. Tuttavia, sapere che l'Italia è ammalata ed ha 40° di febbre - è cioè al 55<sup>^</sup> posto al mondo - ci dice forse qualcosa sulla causa della malattia o sui farmaci per curarla? La risposta è negativa e non dipende da un difetto della misura, ma dal fatto che essa è nata per uno scopo diverso da questo. Il problema è che essendo molto carenti altre importanti misure, si è finito per voler assegnare al CPI funzioni e ruoli che non gli sono propri.

3. È una misurazione piuttosto imprecisa. Come hanno evidenziato alcuni autorevoli ricercatori (ad esempio Kaufmann della World Bank) “la combinazione di poche fonti con una alta varianza tra esse rende piuttosto limitativo effettuare una lettura in termini di punteggi medi e di posizione in graduatoria”. Nel paragrafo precedente sono stati evidenziati tutti i limiti di questa operazione con riferimento al caso dell'Italia, che rispetto ad altri paesi risente maggiormente di questa carenza di precisione.
4. Non può essere utilizzato per effettuare confronti nel tempo (trend). La metodologia di costruzione del CPI è tale che è poco affidabile effettuare dei confronti temporali ed utilizzare tali informazioni per esprimere un giudizio sul livello di efficacia delle politiche anticorruzione. Ciò dipende in primo luogo dal fatto che la lista di Paesi per i quali si calcola l'indice può cambiare nel tempo in maniera non controllata (alcuni paesi possono entrare ed altri uscire dalla lista per effetto del vincolo della presenza di almeno tre fonti valide per ogni paese). Inoltre la posizione in graduatoria può variare al variare della metodologia di standardizzazione utilizzata. Infine, i margini (a volte piuttosto elevati) di imprecisione nella misurazione, di cui al punto precedente, possono rendere poco affidabile il confronto temporale.

I primi due limiti sono intrinseci al CPI mentre i restanti due sono estrinseci, nel senso che sono in gran parte connessi ad una sua non corretta utilizzazione.

### ***Considerazioni conclusive sull'indicatore di percezione di Transparency International***

Il Corruption Perception Index di Transparency International è indubbiamente uno strumento importante e prezioso. Il suo uso non corretto può però portare a distorsioni che non giovano alla causa del contrasto dei fenomeni corruttivi.

L'Italia è certamente un Paese in cui sono emersi grandi scandali ed episodi di grande corruzione che non vanno in alcun modo sottovalutati. Tuttavia è una

situazione profondamente diversa (e non necessariamente migliore o peggiore) da quella di paesi in cui esistono forme di corruzione a livello più basso, ma più diffuso.

C'è una forte esigenza di costruire misure più dettagliate del fenomeno, che ne colgano le diverse dimensioni e sfaccettature e che consentano di indagarne le caratteristiche a livello territoriale e settoriale. In altri termini servono misure che siano di supporto alla realizzazione di politiche mirate per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno.



## **4 LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

### **4.1 Premessa**

Non esistono al momento studi ed analisi che tentano di misurare la percezione del fenomeno corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni, anche se sarebbe un dato interessante da raccogliere ed elaborare: senza la percezione che esiste un problema non si può trovare una soluzione al problema stesso.

Il SAeT, in questi primi mesi di attività, ha provato a cercare qualche elemento che potesse fornire una qualche indicazione al seguente quesito: la pubblica amministrazione è cosciente che esiste la corruzione e se sì che cosa fa per contrastarla in maniera preventiva?

La percezione del problema sul fronte della pubblica amministrazione italiana è stata indagata attraverso la rielaborazione di due ricerche:

- una indagine conoscitiva di ampio raggio promossa dall'Alto Commissario prima della sua soppressione i cui risultati non sono mai stati elaborati e presentati;
- un'indagine "a cono molto più stretto" e promossa dal CISP, il centro di innovazione nella pubblica amministrazione dell'Università di Tor Vergata nell'ambito di una indagine sul livello di operatività della funzione *internal auditing* in alcune pubbliche amministrazioni con particolare riguardo all'adozione di tecniche per la scoperta di frodi e fenomeni di corruzione.

I risultati di tali ricerche vengono qui presentati per aggiungere un ulteriore tassello di informazione utile a comporre un mosaico che, anche se dai contorni non delimitati, si può tentare di perfezionare con il tempo.

### **4.2 La percezione della corruzione nella Pubblica Amministrazione: indagine sui ministeri e la Presidenza del Consiglio**

Nella primavera del 2007, a quattro anni dalla sua istituzione, l'ufficio dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, ha avviato una indagine attraverso un questionario inviato a 18 amministrazioni centrali per un totale di 65 questionari (in alcuni casi il questionario copriva articolazioni diverse delle amministrazioni: si veda Tabella 7). L'obiettivo dell'indagine è stato quello di

indagare il livello di percezione del fenomeno corruzione ed altri aspetti di spettro più ampio.

**Tabella 7 Distribuzione questionari per amministrazioni<sup>9</sup>  
(indagine Alto Commissario 2008)**

DISTRIBUZIONE DEI QUESTIONARI COMPILATI	N.
Ministero affari esteri	2
Ministero della giustizia	1
Ministero della difesa	1
Ministero dello sviluppo economico	1
Ministero del commercio internazionale	1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1
Ministero delle infrastrutture	1
Ministero dei trasporti	1
Ministero del lavoro e della previdenza sociale	1
Ministero della salute	1
Ministero per i beni e le attività culturali	1
Ministero dell'interno	3
Ministero delle comunicazioni	1
Ministero della solidarietà sociale	1
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	4
Ministero dell'economia e delle finanze	4
Ministero della pubblica istruzione	21
Presidenza del Consiglio dei Ministri	19
<b>Totale</b>	<b>65</b>

<sup>9</sup> **Per Min. Affari Esteri:** D.G. affari amm.vi bilancio patrimonio, Ispettorato generale; **Per Min. Interno:** Isp. generale di Amministrazione, Ufficio centrale ispettivo, Ufficio centrale ispettivo, Dip. VV.FF. del soccorso pubblico e della difesa civile; **Per Min. Politiche Agricole Alimentari e Forestali:** Dipartimento agricoltura, Ispettorato controllo qualità prodotti agroalimentari, Servizio Controllo Interno, Ispettorato Gen. Corpo Forestale; **Per Min. Economia e Finanze:** Dip. Ann.ne Gen. Pers. e Servizi Tesoro, Dipartimento Ragioneria Generale Stato, Dipartimento del Tesoro, Dipartimento per le Politiche Fiscali; **Per Min. della pubblica istruzione:** Dipartimento istruzione, Dipartimento programmazione, Lombardia (1 e 2), tutte le Regioni tranne Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta; **Per Pres. Consigli dei Ministri:** Segretariato Generale Dipartimento del Cerimoniale di Stato, Segretariato Generale Dipartimento per le Risorse Umane ed i Servizi Informatici, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, Segretariato Generale, Ufficio di Bilancio e Ragioneria, Ufficio per i Voli di Stato di Governo e Umanitari, Dipartimento per le politiche della famiglia - Struttura di Missione, Dipartimento della Protezione Civile, Dipartimento Programmazione e Coordinamento Politica Economica, Dipartimento per il Programma di Governo, Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo, Dipartimento per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, Ufficio Stampa Palazzo Chigi, Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Segreteria Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province Autonome, Dipartimento per gli affari Regionali.

Il questionario, infatti, tentava di indagare aspetti quali le procedure seguite nelle aree delle risorse umane (reclutamento, formazione, assegnazione di incarichi dirigenziali e di consulenza, procedimenti disciplinari, operatività dei servizi ispettorato e dei controlli interni, la gestione finanziaria e gli acquisti, il sistema di garanzia della trasparenza ed accesso agli atti, la pubblicità degli stessi, ecc.) e copriva l'arco temporale che va dal 2003 al 2007, quindi un periodo significativo ancorché lontano nel tempo.

Per gli aspetti correlati al livello di percezione della corruzione, il questionario tentava di indagare:

- se si erano riscontrati fenomeni di corruzione;
- se erano state adottate misure di prevenzione;
- se era stato adottato un codice di condotta;
- come e se era stata controllata la sua corretta applicazione.

L'indagine non fu mai completata dall'Alto Commissario ed il SAeT, nel coglierne l'eredità, ha ritenuto invece opportuno elaborare le risposte ottenute per trarre elementi di riflessione utili anche per il futuro sotto due profili: quello metodologico e quello della percezione del problema.

Sotto il profilo metodologico va rilevato che l'idea di lanciare un'indagine per misurare il livello di percezione del problema è sicuramente buona. SAeT dovrà cogliere l'occasione per meglio modulare l'indagine prendendo in considerazione una serie di elementi quali:

- valutare se è il caso di mantenere come strumento di indagine il questionario o invece non convenga utilizzare la tecnica dell'intervista o dell'audizione, magari guidata da un questionario inviato anticipatamente, dal momento che gli enti centrali non sono molti e con il contatto diretto si riescono a superare incomprensioni, confusioni e malintesi;
- limitare i campi di indagine a vantaggio della qualità delle risposte;
- individuare meglio i soggetti da contattare;
- allargare l'indagine ad altre tipologie di amministrazioni pubbliche, ovviamente quelle più critiche dal punto di vista della corruzione.

Sotto il profilo della percezione/misurazione del tema corruzione, l'analisi incrociata delle varie risposte ancorché parziali ed ormai datate (2007) mette in evidenza i seguenti elementi:

- 9 ministeri su 18, pari al 50% hanno evidenziato casi di corruzione;
- di questi 6 su 9 hanno indicato anche il numero di episodi di corruzione scoperta: 97 casi con punte di 37 e 33 su due enti;
- tali episodi hanno provocato:

- ben 16.452 provvedimenti disciplinari (ovviamente non tutti per reati connessi alla corruzione), di cui il 68,6% concentrati in un singolo ministero;
- 285 condanne.

Occorre osservare che il fatto che i fenomeni corruttivi siano più frequenti in alcuni enti piuttosto che in altri, può significare una maggiore concentrazione di corruzione in tali enti oppure la presenza di sistemi di controllo e tecniche di individuazione migliori.

Sul piano teorico, in sede di valutazione del rischio, quello che preoccupa di più è l'ente che non ha rilevato fatti di corruzione rispetto a quello che li ha invece rilevati.

Interessante è la risposta relativa al livello di percezione del problema:

- solo il 27% afferma di aver attivato misure di prevenzione a fronte del 50% degli enti che ha dichiarato di aver scoperto fatti di corruzione;
- il rimanente non ha attivato alcuna misura di prevenzione, come se il problema corruzione non esistesse .

La conclusione quindi sembrerebbe essere quella di un livello di percezione del fenomeno corruzione ancora molto basso, elemento vissuto quasi come un “non problema”. Questo aspetto è confermato da una ulteriore indagine, condotta su tutt'altro fronte e con metodologia assai diversa, sulla operatività dei servizi di *internal auditing* di un gruppo di amministrazioni pubbliche considerate, dalla comunità professionale di riferimento, *best practice* in quest'area.

#### **4.3 La percezione del fenomeno corruzione e l'operatività della funzione internal auditing: esito di una indagine CISPA Tor Vergata/ Dipartimento Funzione Pubblica**

Su iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica è stato creato nella passata legislatura un tavolo di riflessione e di confronto in materia di *internal auditing* in PA. A tale tavolo parteciparono diversi soggetti in rappresentanza di diverse istituzioni e tra queste le Agenzie delle entrate, quella del demanio, quella delle dogane, e i tre grandi enti previdenziali INPS, INPDAP ed INAIL.

Nell'ambito del gruppo di lavoro è stata verificata in via preliminare l'assoluta diversità di impostazione tra i vari enti in materia di controlli interni intesi nella accezione moderna di *internal auditing*, e a valle dei vari approfondimenti è stato dato incarico al CISPA, Centro interdipartimentale per l'innovazione nella PA dell'Università di Tor Vergata, che aveva già attivato un desk tecnico in materia di *internal auditing* nel settore pubblico, di promuovere una indagine

per verificare l'effettiva operatività dei servizi *internal auditing* in queste sei istituzioni considerate in materia *best practice*.

L'indagine è stata condotta mediante interviste dirette, guidate da un questionario strutturato, ai dirigenti responsabili del servizio *internal auditing*. Il questionario, fornito agli interessati con qualche mese di anticipo constava di 52 domande, suddivise in 6 sezioni:

- La definizione della funzione *internal auditing*, intesa come espressione simile che tuttavia poteva esprimere livelli di operatività, finalità e missioni diverse;
- Evoluzione ed anzianità della stessa funzione all'interno delle singole aziende analizzate;
- Focus ed oggetto della funzione, incluso ovviamente il focus sulle frodi e la corruzione;
- Personale addetto alla funzione, inteso sia in termini quantitativi che qualitativi, incluse esperienze e competenze richieste dagli standard internazionali;
- Metodologie adottate, inclusi specifici programmi di auditing per la scoperta di frodi da parte del personale dipendente;
- Gestione amministrativa della funzione intesa come miglioramento continuo ed "efficiency auditing".

Come già sottolineato, la ricerca CISPA aveva come oggetto l'analisi della funzione *internal auditing* nel suo complesso. In questa sede risulta tuttavia interessante prendere in considerazione alcuni dei dati emersi, strettamente correlati alla percezione del rischio di corruzione nella P.A.

Innanzitutto i dati relativi alla eventuale esistenza di una forma di controllo mirata alla scoperta di frodi nella struttura.

Il risultato è evidenziato nella fig. 11.

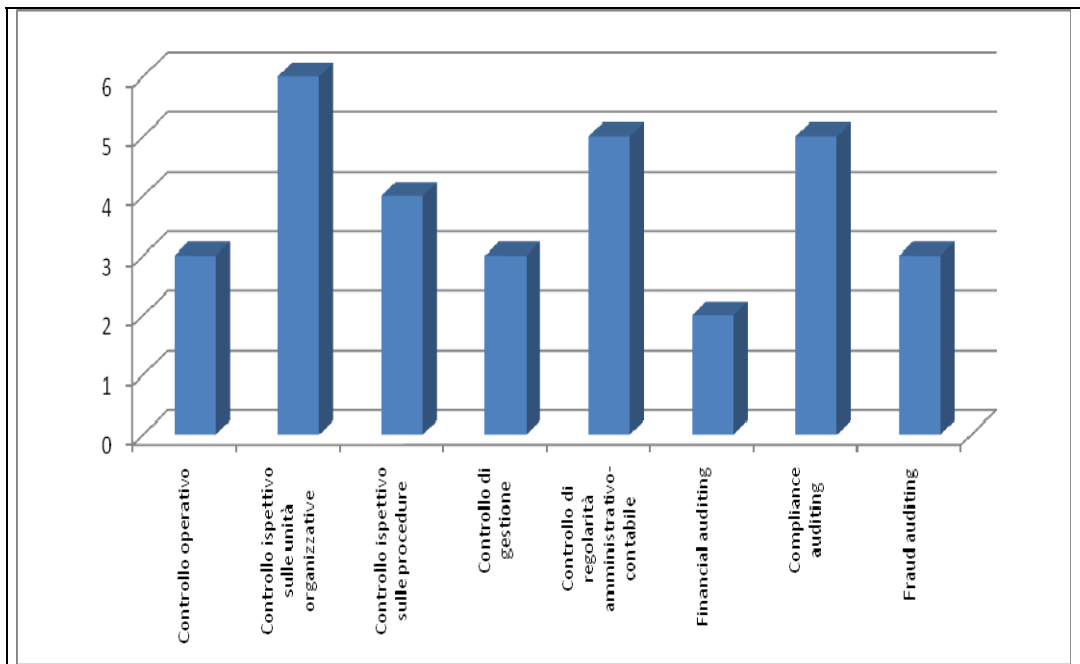
Come si evince solo la metà degli enti intervistati, che comunque costituiscono *best practice*, ha al proprio interno una funzione di *fraud auditing*.

Il dato fa riflettere, soprattutto se si pensa che il campione è composto di agenzie fiscali ed enti previdenziali, organismi nei quali il rischio di frode è elevatissimo e non è neanche difficile immaginare dove si annida.

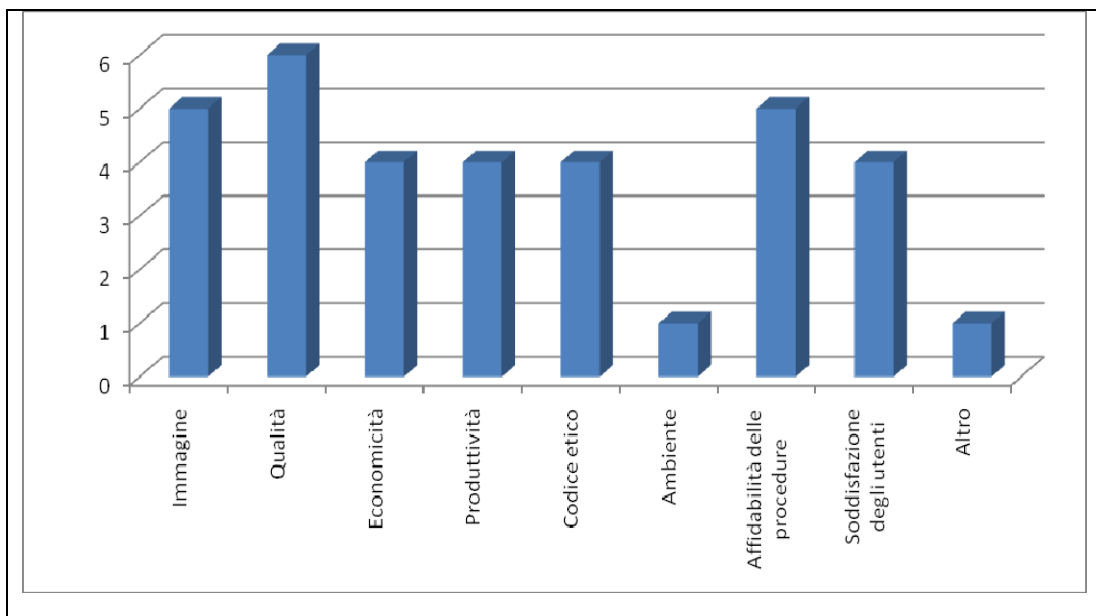
Un altro elemento interessante emerso è il presidio dei fattori di rischio: il rischio di corruzione non figura, ma figura invece il rischio di non rispetto del codice etico che è lo strumento tipico utilizzato per gestire gli aspetti legati ai fenomeni di prevenzione della corruzione.

Quattro aziende su sei dichiarano di presidiare questo rischio: tanto da averlo individuato tra quelli più importanti come mostra la fig. 12.

**Figura 11 Tipologie di controllo presenti**



**Figura 12 Fattori di rischio presidiati**



***La conclusione che si può trarre da questa ricerca.***

I dati presentati sono, occorre sottolinearlo ancora una volta, del tutto parziali e derivati, per di più, da un'indagine il cui focus non era quello di indagare la percezione del rischio di corruzione. Tuttavia, si può desumere, pur se con una certa cautela, che la percezione del rischio di corruzione in questo campione, che costituisce una *best practice*, appare molto basso.

Il confronto con ciò che accade nel settore privato evidenzia invece un'attenzione più alta a rischi probabilmente minori con un ambiente di controllo in generale più affidabile.

Nel settore pubblico, infatti, l'inserimento della funzione *Internal Auditing* non è la conseguenza dell'attività di revisione esterna, come è successo spesso nel privato, ma è il tentativo di soddisfare un'esigenza "interna", derivante dalla necessità di istituire particolari forme di controllo interno.

La conclusione è che per attivare procedure di prevenzione della corruzione serve rinforzare dove esiste, e creare dove non c'è ancora, la funzione di *internal auditing* e, nell'ambito di questa funzione, prevedere l'adozione di tecniche e strumenti per la scoperta ed il contrasto delle frodi e della corruzione.

Uno dei compiti del SAeT sarà proprio quello di fornire alle amministrazioni linee guida per sviluppare programmi di *internal auditing* mirati alla valutazione ed al contrasto del rischio di corruzione.

## 5 CONCLUSIONE SULLA PERCEZIONE DEL FENOMENO CORRUZIONE

La percezione del fenomeno corruzione assume pesi diversi a seconda del punto di osservazione: interno o esterno alla pubblica amministrazione.

Pur con tutti i limiti delle considerazioni avanzate tra le pieghe delle varie indagini proposte, si può affermare che la percezione del rischio corruzione è forte nell'opinione pubblica, ma è ancora bassa all'interno delle pubbliche amministrazioni. Inoltre non si dispone ancora di informazioni precise tali da consentire interventi mirati.

La pubblica amministrazione non è abituata a misurare i rischi e di conseguenza neanche quello di corruzione anche se questo ha un grande impatto sia economico che di immagine. Probabilmente non è abituata perché non ne ha percezione e tutti i manuali di *risk management*, affermano logicamente che se non c'è percezione non c'è identificazione del rischio e se non si identifica non si può valutare e quindi non si può "trattare" con appositi interventi organizzativi.

SAeT anche in futuro continuerà a monitorare i due aspetti trattati in questa parte della relazione:

- il fenomeno "percezione della corruzione" perché è la percezione che fa la consapevolezza e la consapevolezza costringe a promuovere azioni concrete;
- la misurazione della corruzione scoperta cercando di affiancare ai preziosi dati dello SDI altre elaborazioni che potranno essere il frutto di ricerche, indagini ed accordi per migliorare il livello della statistica esistente.

La trasparenza, invece, l'altra missione del SAeT, qui considerata come antidoto alla corruzione, sarà un elemento da inserire nei sistemi di gestione del rischio.



## PARTE II IL SAeT: FUNZIONI, STRUTTURA ED ATTIVITÀ

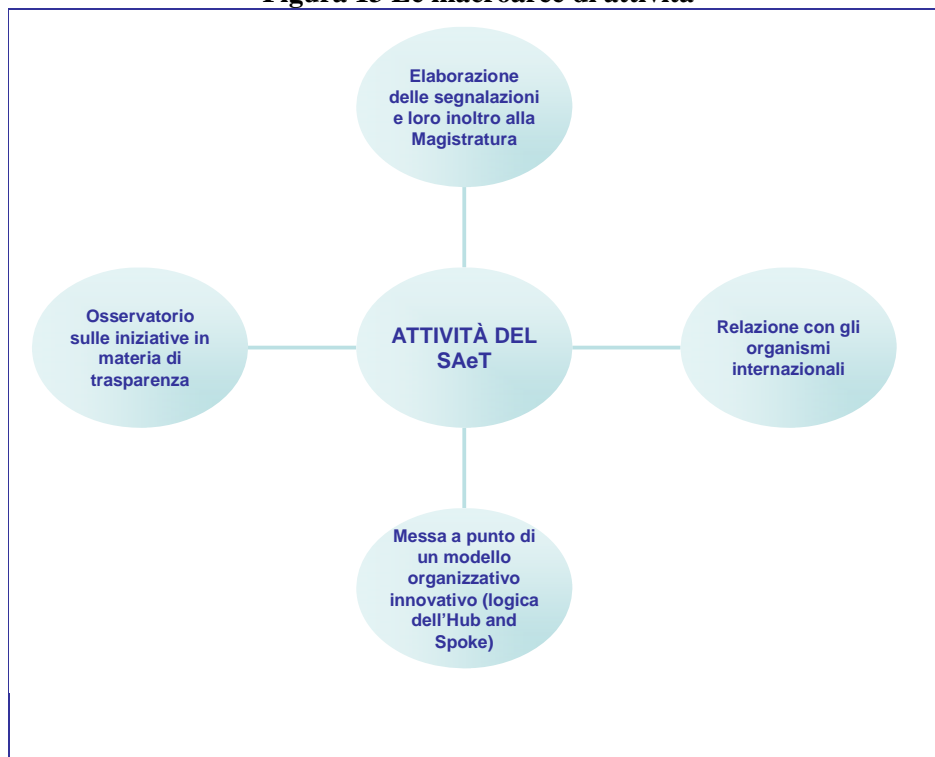
### 6 PREMESSA

L'attività svolta in questi primi tre mesi di operatività del Saet si è incentrata su quattro macro aree:

- l'elaborazione delle segnalazioni ed eventuale loro inoltro alla Procura della Repubblica dopo una breve analisi del materiale pervenuto;
- l'attività di relazione con i vari organismi internazionali dovuta in forza di accordi sottoscritti;
- l'avvio di una attività di osservatorio sulle iniziative di trasparenza sia di impulso governativo che parlamentare;
- la messa a punto di un innovativo assetto organizzativo che consenta al Saet di perseguire con efficacia gli sfidanti obiettivi assegnati pur potendo contare su limitate risorse umane, tecniche e finanziarie.

Nel periodo di operatività del SAeT nessuna attività di indagine è stata svolta.

**Figura 13 Le macroaree di attività**



Nel relazionare sull'attività svolta si è ritenuto opportuno partire dall'analisi dall'assetto organizzativo interno, delle scelte operative adottate, per poi illustrare l'attività svolta.

## **7 L'ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL SAET : LE PRINCIPALI INNOVAZIONI INTRODOTTE RISPETTO AL RECENTE PASSATO**

### **7.1 Premessa**

Il Decreto Legge 112 del 2008, ha soppresso l'Alto Commissario anticorruzione nell'ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica e di riorganizzazione delle strutture amministrative con trasferimento delle funzioni al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Come si ricorderà, l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione fu istituito con legge del 16 gennaio 2003, n. 3 e reso operativo di fatto con regolamento 258/2004; dalla seconda metà del 2004 al giugno 2008 si sono alternati ben quattro commissari con un permanenza media di 11 mesi. Un tempo troppo breve per orientarsi e mettere mano all'assetto organizzativo.

L'eredità organizzativa che il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) riceve dalla struttura precedente è piuttosto esigua. Anche l'Alto commissario non aveva una storia organizzativa consolidata. Inoltre, al momento della soppressione, molte delle figure professionali di spicco che vi operavano sono tornate alle loro amministrazioni di appartenenza portando con loro non solo il capitale umano inteso come conoscenze, ma anche il grande capitale relazionale di cui erano depositari, il tutto prima di essere risusciti a travasare nel capitale organizzativo della struttura metodologie, procedure e pratiche.

In attuazione del D.L. 112/2008 ha iniziato la sua operatività, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT). La logica sottesa all'operatività del SAET è:

- la valorizzazione dell'esperienza fino ad ora maturata;
- l'accompagnamento del processo di trasparenza già avviato dal Governo;
- la garanzia della necessaria autonomia funzionale.

Nonostante abbia mantenuto la missione ed i compiti del soppresso Alto Commissario, il SAeT presenta rispetto ad esso un assetto organizzativo assai diverso sia sotto il profilo quali-quantitativo del personale sia sotto quello delle infrastrutture e delle risorse finanziarie.

### **7.2 Il personale**

L'Alto Commissario, alla data della sua soppressione presentava un organico di 57 unità (comprehensive di 4 consulenti) a fronte di 88 unità previste dalla pianta organica (comprensiva invece di 5 consulenti). Oggi il SAeT consta di 17 unità, incluso un magistrato consulente, il direttore d'ufficio ed esclusi invece due consulenti *part time*.

Il SAeT, mantenendo le finalità e gli obiettivi dell'Alto Commissario, è incardinato al momento nel Dipartimento della Funzione Pubblica per garantirne il massimo delle sinergie con le politiche di modernizzazione ed innovazione della Pubblica Amministrazione.

L'inserimento nel Dipartimento della funzione pubblica ha consentito un notevole risparmio di risorse finanziarie.

Il SAeT è, o almeno dovrebbe essere per i compiti che è chiamato a svolgere, assimilato ad un'azienda di *knowhow*, esattamente come le agenzie e le authorities che presidiano la concorrenza, le borse ed i mercati finanziari, il risparmio, le telecomunicazioni.

Tutte le aziende di *knowhow* per funzionare in maniera efficace devono riuscire a bilanciare il *knowhow* tecnico specifico con il *knowhow* gestionale tipico delle strutture pubbliche.

Con riferimento al SAeT, il *knowhow* tecnico deve accumulare competenze in discipline diverse tutte orientate al contrasto della corruzione, intesa come messa a punto degli strumenti di prevenzione ed azioni di repressione. Le competenze necessarie da accumulare nell'ambito del *knowhow* tecnico sono competenze avanzate di diritto penale, diritto amministrativo, diritto del lavoro, della macroeconomia e della modellistica economica, della statistica, della sociologia, dell'economia di azienda, delle istituzioni internazionali, ecc.

Il *knowhow* gestionale, invece, è quello legato all'attività di supporto: amministrazione, contabilità, gestione di siti ed informatica, logistica ed affari generali, contratti ed amministrazione del personale.

Se non c'è un bilanciamento tra *knowhow* tecnico e gestionale la struttura va in crisi: è come avere un ospedale senza medici ed infermieri, ma tutti contabili ed amministrativi. Più o meno è quello che successo dopo la soppressione dell'Alto Commissario quando molti magistrati e personale prefettizio sono ritornati alle loro istituzioni di origine.

### **7.3 Le infrastrutture**

Rispetto alla sede precedente, in centro con un affitto notevole, il SAeT è stato collocata, insieme all'Ispettorato della Funzione Pubblica, in un immobile demaniale, sito in piazza Sant'Apollonia, con un conseguente azzeramento dei costi. Parallelamente alla riduzione della dotazione organica anche la dotazione infrastrutturale si è ridotta.

### **7.4 Le risorse finanziarie**

Come detto in precedenza la riduzione del risorse finanziarie è stata notevole. Ovviamente già dalla prossima legge finanziaria, si renderà necessario prevedere

uno stanziamento ad hoc per il SAeT che dovranno essere mirate esclusivamente alla lotta e al contrasto della corruzione.

Nell'ambito del riordino delle attività del Dipartimento della Funzione Pubblica e della costituzione del nuovo organismo centrale di valutazione e trasparenza (di cui alla legge recante "*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*") il SAeT potrebbe trovare una collocazione che ne garantisca maggiormente l'autonomia e l'indipendenza come previsto dalla Convenzione ONU sulla corruzione.

### **7.5 Il modello operativo: la logica dell'*Hub & Spoke***

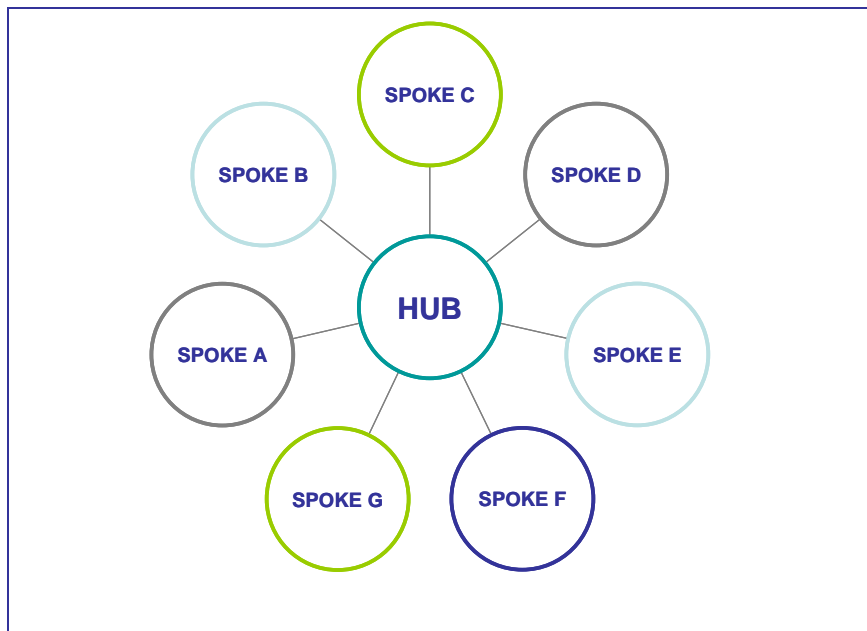
La realizzazione di compiti complessi ed impegnativi, come quelli che caratterizzano la missione del SAeT, con una dotazione di risorse umane, finanziarie ed infrastrutturale molto limitate per quantità e qualità, rappresenta una criticità forte sotto il profilo organizzativo.

Una possibile soluzione di tale criticità è quella di realizzare una "sinergia" tra i contributi e le risorse di tutti gli attori che possono dare un apporto alla efficace realizzazione della missione di prevenzione e contrasto della corruzione.

Il modello operativo dell'*Hub and Spoke* (Fig. 14) rappresenta l'approccio organizzativo "reticolare" che meglio è in grado di mettere a sistema e valorizzare i contributi e le risorse di attori diversi. In altri termini il modello *Hub and Spoke* è una metafora organizzativa. Letteralmente "Hub" significa "mozzo di una ruota" nel quale convergono i "raggi" (e cioè gli *spoke*). Il modello *Hub and Spoke* è già stato utilizzato con successo nella sanità, nell'informatica, nella logistica nei trasporti ed in numerosi centri di ricerca. Tale modello organizzativo presenta il vantaggio di realizzare grande efficienza nello scambio di informazioni o beni, a costi assai contenuti.

La logica operativa dell'*Hub and Spoke*, attuata per la prima volta all'interno del Dipartimento della Funzione pubblica, è stata quella di utilizzare il piccolo nucleo del SAeT, come "hub" ossia come "mozzo della ruota". Attraverso protocolli di intesa e convenzioni si intende, poi, mettere a sistema il *knowhow* già esistente in altre strutture della pubblica amministrazione e cioè gli "spoke" o "raggi". In questo modo si riesce a valorizzare tutte le potenzialità, in parte ancora inesprese, che numerosi attori hanno in termini di lotta alla corruzione.

**Figura 14 Il modello *Hub & Spoke***



La potenzialità del modello dipende sia dal contenuto (oggetto) della collaborazione sia dal numero e dalla qualità dei soggetti che si riesce a “mettere a rete”.

L’oggetto dell’*Hub & Spoke* del SAeT sono conoscenze, tecniche, metodologie, informazioni, contatti, ricerche, attività di formazione e sensibilizzazione, ecc.

I soggetti sono invece istituzioni quali Università, Centri di ricerca, Scuole di alta formazione pubbliche, Ministeri, Magistratura, Forze di polizia, Agenzie ed Autorità, Organismi non governativi, Strutture specialistiche del non profit, Associazioni di professionisti, Associazioni di imprese interessate alla lotta alla corruzione, Associazioni di volontariato che operano nella divulgazione di valori sociali riconducibili alla lotta alla corruzione ecc.

In sintesi, attraverso il modello dell’*Hub & Spoke*, è come se il SAeT disponesse di una serie di servizi studi in *outsourcing*, una rete di *intelligence*, che dedicando risorse anche marginali allo sviluppo del tema della lotta alla corruzione, riescono a convogliare nell’Hub le competenze che di volta in volta servono (diritto penale, diritto amministrativo, diritto del lavoro, statistica, sociologia, analisi e *risk management*, tecniche di *auditing*, ecc.). La sinergia che viene così a crearsi è di grande portata e di alto impatto con costi molto contenuti.

Con questo modo di operare il SAeT si avvicina molto alla operatività di una “agenzia di terza generazione”, senza averne i costi e le dimensioni, ma avendone i due elementi caratterizzanti (le due E):

- *execution*, ovvero vicinanza alla leadership politica;
- *expertise*, ovvero l’alta concentrazione di conoscenze e competenze (nel caso del SAeT, distribuite in tante istituzioni e messe a rete).

Il modello organizzativo è assolutamente innovativo per la pubblica amministrazione italiana e, quindi, assume anche una valenza di sperimentazione. Come tale, il modello va seguito attentamente sul piano metodologico al fine di immaginare eventuali applicazioni in altri contesti. Almeno per ora la formula dell’*Hub & Spoke* ha incontrato l’interesse delle varie istituzioni: molti “spoke” hanno accettato di collegarsi all’ “hub” e già questo è stata un’occasione per sensibilizzare tutti alla lotta contro la corruzione.

La scelta operata, anche se obbligata dalle scarse risorse e dalla necessità di realizzare obiettivi in tempi brevi, non è priva di rischi: la sfida manageriale sta nel riuscire ad “annodare la rete”, “farla dialogare” e “farla lavorare”. Si tratta di una sfida molto impegnativa in termini realizzativi.

A coordinare la realizzazione dell’ *Hub & Spoke* è stato chiamato un professore universitario esperto di pubbliche amministrazioni che ha già collaborato a suo tempo sui temi della corruzione con l’Alto Commissario e che è esperto in metodologie gestionali e tecniche di auditing, avendo maturato significative esperienze nella gestione di aziende internazionali di knowhow di grandi dimensioni.

Compito del responsabile dell’Hub è anche quello di far crescere qualitativamente la struttura partendo dalle persone che già vi operano e creando pian piano un patrimonio umano, organizzativo e relazionale tale che il SAeT possa diventare autonomo nel giro di pochi anni.

## **7.6 I protocolli e le convenzioni per alimentare l’*Hub & Spoke***

Sul piano amministrativo lo strumento utilizzato per mettere a rete le conoscenze di altre istituzioni è quello del protocollo di intesa e della convenzione. Si tratta di accordi di collaborazione non solo per scambiare informazioni e condividere *data base* ma anche per condividere metodologie e strumenti, per studiare insieme e sperimentare.

Ad esempio, è proprio attraverso lo sviluppo di un protocollo di intesa che si metterà a punto un nuovo modello di misurazione e stima della corruzione lavorando in rete con quattro diverse università. Con la medesima logica operativa si metteranno a punto le procedure legate all’adozione dei codici etici e dei programmi di analisi dei rischi e di *audit* e si studierà la fattibilità giuridica

di iniziative di prevenzione come l'introduzione del concetto di responsabilità organizzativa, e così via.

Le convenzioni, alcune già stipulate ed altre in corso di finalizzazione, hanno come controparte *partners* per così dire "naturali" della lotta alla corruzione, tra cui:

- il Ministero dell'Interno;
- il Ministero della Giustizia;
- il Ministero della Difesa
- il Ministero dell'Economia e Finanze
- il Centro Nazionale per Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA);
- le Università;
- le Agenzie e le Autorità;
- I centri studi delle organizzazioni non profit (come Transparency International, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, Politeia);
- Fondazioni pubbliche (come la CSR Foundation);
- Associazioni professionali (come l'Associazione Italiana Internal Auditor).

**Tabella 8 Vecchi protocolli di intesa e convenzioni rinnovate dal SAeT**

	<b>ENTE INTERESSATO</b>	<b>OGGETTO</b>					
		Messa a punto di comuni azioni ed iniziative	Scambio di dati e informazioni	Organizzazione di iniziative formative comuni	Collaborazione ad iniziative editoriali di interesse	Svolgimento attività di competenza del SAeT	Programmazione di seminari di approfondimento e studio
<b>1</b>	<b>Corte dei Conti</b>		X				
<b>2</b>	<b>MEF-Guardia di Finanza</b>		X			X	
<b>3</b>	<b>MI – Dip. Pubblica Sicurezza</b>		X				
<b>4</b>	<b>CNIPA</b>		X				
<b>5</b>	<b>Conferenza Unificata</b>		X				
<b>6</b>	<b>MEF - Agenzia delle Entrate</b>		X				
<b>7</b>	<b>Ministero delle Infrastrutture</b>		X				
<b>8</b>	<b>Comm. Parlamentare Antimafia</b>		X				
<b>9</b>	<b>Direzione Nazionale Antimafia</b>		X				
<b>10</b>	<b>Autorità Vigilanza Lavori Pubblici</b>		X				

Le nuove convenzioni stipulate invece dal SAET fino alla data del 28 febbraio 2009 sono le seguenti.

**Tabella 9 Nuove convenzioni stipulate dal SAeT**

ENTE INTERESSATO		OGGETTO				
		Messa a punto di comuni azioni ed iniziative	Scambio di dati e informazioni	Organizzazione di iniziative formative comuni	Collaborazione ad iniziative editoriali di interesse	Svolgimento attività di competenza del SAeT
1	Politeia	X			X	X
2	Fondazione I-CSR	X			X	X
3	Transparency International - IT	X		X		X
4	Consiglio It. per le Scienze Sociali	X			X	X
5	Ass.ne Italiana Internal Auditing	X			X	X

Al momento dell'emissione del presente rapporto sono state già predisposte per la firma le seguenti convenzioni (Tab 10).

**Tabella 10 Convenzioni predisposte dal SAeT (alla firma)**

ENTE INTERESSATO		OGGETTO				
		Messa a punto di comuni azioni ed iniziative	Scambio di dati e informazioni	Organizzazione di iniziative formative comuni	Collaborazione ad iniziative editoriali di interesse	Svolgimento attività di competenza del SAeT
1	CISPA- Univ. di Roma Tor Vergata	X		X	X	X
2	Scuola Sup. Amm.ne Interno			X		X
3	Istituto Superiore di Polizia			X		X
4	Aut. per le Garanzie nelle Comunicazioni		X			X
5	CNEL		X			
6	Cittadinanzattiva	X				



## 8 L'ANALISI DELLE SEGNALAZIONI PERVENUTE

Uno dei compiti del SAeT è quello di ricevere le segnalazioni su presunti o reali episodi di corruzione e di illecito nell'amministrazione avanzate in vario modo dalla società civile.

Le segnalazioni possono essere inoltrate in via formale, per e-mail, per posta, per telefono, anche in forma anonima.

Le segnalazioni per posta vengono comunemente denominati "esposti". Questi ultimi, dopo un'analisi per verificarne l'attinenza con i compiti istituzionali, sono inoltrati alle competenti Procure della Repubblica per gli accertamenti e approfondimenti del caso.

Le segnalazioni telefoniche, invece, sono spesso molto generiche. Si tratta più che altro di richieste di informazioni ed il servizio, comunque, non è ancora strutturato per catturare dalla segnalazione telefonica il massimo dei dati possibili.

### 8.1 Gli esposti per iscritto

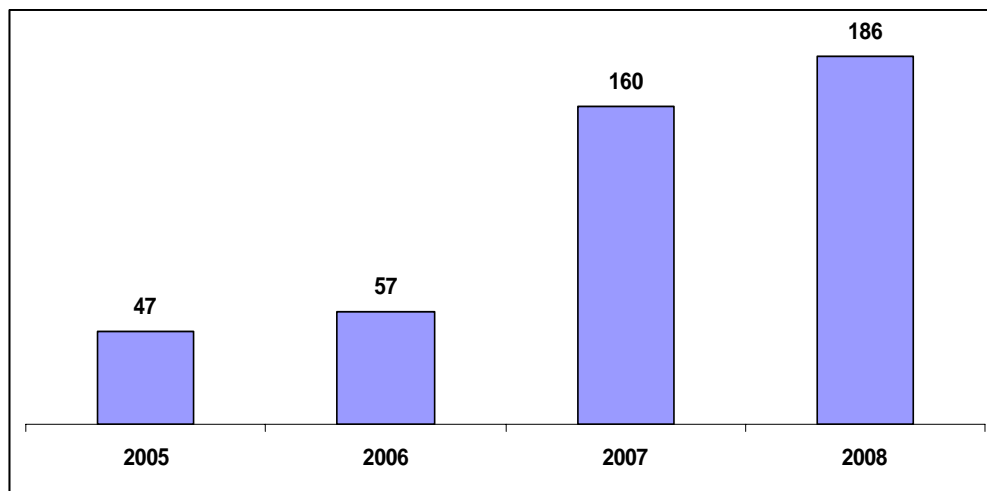
Il trend degli esposti nel quadriennio 2005-2008 assume l'andamento illustrato nella Tab. 11 e nella Fig. 15.

Come si nota, nel 2008 sono pervenuti 186 esposti di cui 48 nel periodo di operatività del SAeT e 138 nel periodo di operatività del soppresso Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e della altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione.

**Tabella 11 Il trend degli esposti pervenuti in forma scritta (2005-2008)**

Segnalazioni	2005	2006	2007	2008	Tot.
<b>Valori assoluti</b>	46	57	160	186 (*)	449
<b>Percentuale sul totale</b>	10,24 %	12,7 %	35,63 %	41,43 %	100%
(*) di cui 48 raccolte dal SAeT a partire dalla sua istituzione (10,7% sul totale delle segnalazioni del quadriennio).					

**Figura 15 Andamento delle segnalazioni pervenute**



Dall'analisi dei dati emerge che in assoluto il numero delle segnalazioni è stato sempre molto contenuto. Esse comunque si sono quadruplicate in quattro anni dalla data di costituzione. Questo può significare diverse cose:

1. il servizio di segnalazione di episodi di corruzione non è conosciuto dall'opinione pubblica perchè magari non abbastanza pubblicizzato e divulgato;
2. oppure, il servizio è conosciuto, ma manca la propensione dell'opinione pubblica a denunciare, anche in forma anonima, episodi di corruzione.

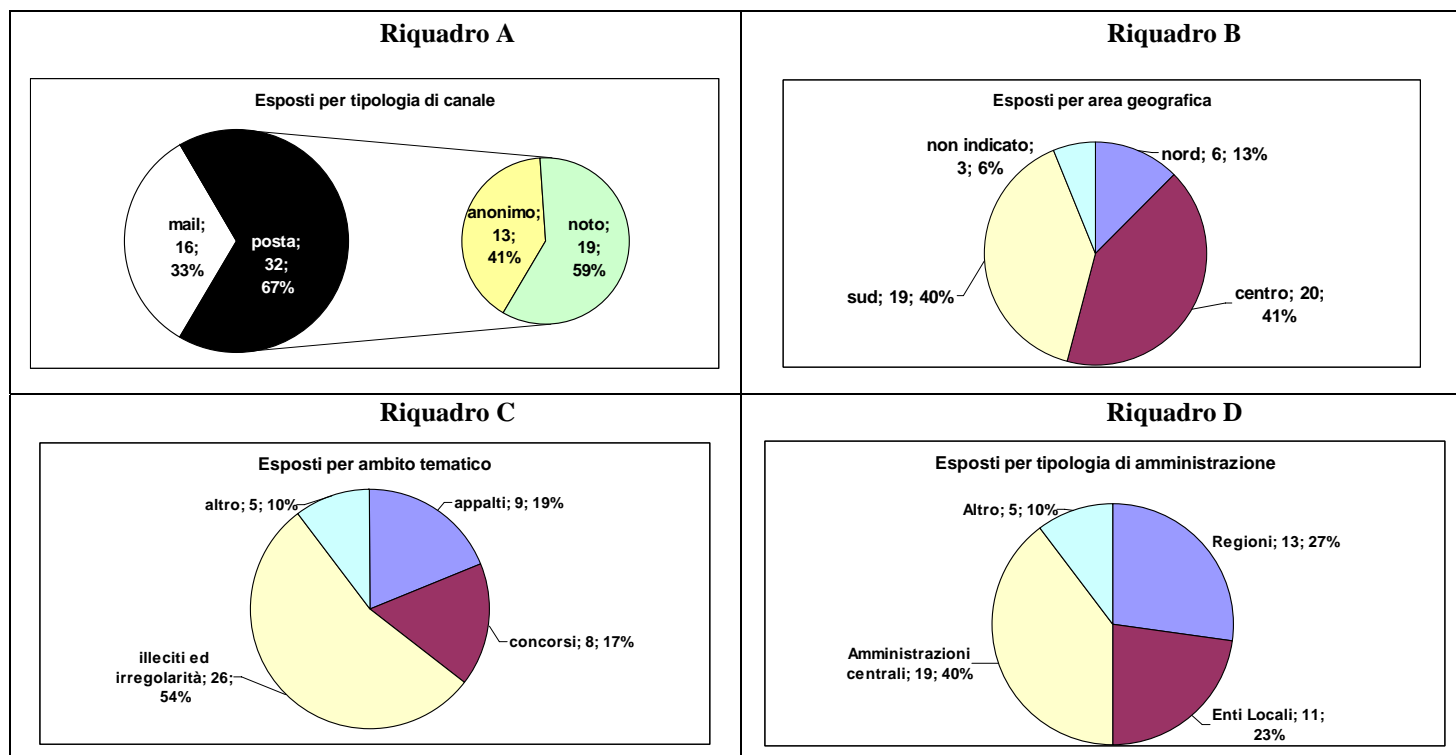
Probabilmente il risultato che si legge oggi è la combinazione dei due elementi. Nel futuro, quindi, bisognerà operare su ambedue i fronti se si vorrà dare senso al servizio ed allo strumento che nelle equivalenti agenzie all'estero assume invece una notevole importanza.

L'opinione pubblica italiana, è stato riscontrato anche in altre circostanze, come ad esempio in materia fiscale, non è ancora incline a segnalare episodi di corruzione: la cosa viene letta come una "delazione" e non come un impegno sociale per difendere un valore della società civile.

Analizzando le caratteristiche e la tipologia degli esposti, ricevuti nel periodo di competenza del SAeT<sup>10</sup> (1 ottobre – 31 dicembre 2008), emerge la situazione sintetizzata nella Fig. 16.

<sup>10</sup> Per questi dati non è possibile un confronto con i precedenti dati elaborati dall'Alto Commissario perchè per questi ultimi esistono solo dati aggregati.

Figura 16 Analisi delle caratteristiche degli esposti ricevuti dal SAeT



Pur con la limitazione del numero ridotto di casi analizzati, possono essere formulate le seguenti considerazioni:

- il canale di segnalazione prevalente è ancora quello postale (67% delle segnalazioni) e non per ragioni di anonimato, visto che gli esposti inoltrati a mezzo posta sono comunque prevalentemente firmati (59% delle segnalazioni per via postale);
- con riferimento all'area geografica di competenza, le segnalazioni si riferiscono in via prevalente al Centro Italia (41%) ed al Sud (40%). Piuttosto limitata invece appare la percentuale delle segnalazioni relative al Nord Italia;
- Con riferimento all'ambito tematico, la maggioranza delle segnalazioni riguarda illeciti ed irregolarità di varia natura (54%), seguono poi le segnalazioni relative a situazioni sospette nel settore degli appalti (19%) e dei concorsi (17%);
- Rispetto alla tipologia di amministrazione le segnalazioni pervenute riguardano in prevalenza amministrazioni centrali (40%), seguono poi le Regioni (27%) e gli Enti Locali (23%).

Per ciascuno degli esposti o segnalazioni pervenuti al S.A.eT. dal 1 ottobre al 31 dicembre 2008 è stata svolta un'attività istruttoria, riassunta in una nota preliminare, consistente nell'esame dei fatti denunciati e nello studio degli aspetti normativi e giuridici connessi. Nel periodo in considerazione due esposti sono stati inoltrati alla Procura della Repubblica competente, mentre in altri casi il denunciante aveva autonomamente provveduto all'inoltro dell'esposto anche all'autorità giudiziaria. Per alcuni esposti sono state avanzate proposte operative di indagini esterne, oppure richieste di documentazione o proposte di archiviazione.

## **8.2 Le segnalazioni telefoniche**

Le segnalazioni telefoniche pervenute nel periodo di competenza del SAeT sono state solo 15, assolutamente poco significative dal punto di vista della individuazione di episodi specifici di corruzione, dal momento che la maggior parte ha avuto come oggetto la richiesta di informazioni.

Il servizio di segnalazione telefonica è attualmente attivo dalle ore 9.00 alle ore 19.00 e nei soli giorni feriali. Non esiste ancora una segreteria telefonica né un sistema di registrazione e di catalogazione delle telefonate che si ricevono.

Non è stato possibile operare un raffronto con le segnalazioni telefoniche pervenute al soppresso Alto Commissario, in quanto non esiste un archivio delle segnalazioni telefoniche precedenti. L'unico dato conosciuto è che sono pervenute al soppresso Alto Commissario 86 chiamate al numero verde. Non si conosce, però, né la provenienza geografica, né il periodo di competenza, né l'oggetto della telefonata.

## **8.3 Conclusioni sugli esposti e sulle segnalazioni**

Il dato annuale di 186 esposti ed alcune decine di telefonate indica senza dubbio che il sistema di segnalazione, a quattro anni dalla sua istituzione, di fatto non funziona. Si è ancora molto lontani dall'essere a regime.

Nel prossimo futuro tale area di attività andrà radicalmente rivisitata, prendendo esempio dalla operatività di altre strutture estere similari.

Un'indagine sull'operatività dei centri per la raccolta di segnalazioni (*contact center*) di alcuni organismi internazionali<sup>11</sup> ha dimostrato che:

---

<sup>11</sup> L'indagine ha riguardato esperienze consolidate come le Nazioni Unite e la Banca Mondiale e l'ICAC di Hong Kong, una delle più antiche agenzie di contrasto alla corruzione. Inoltre sono state considerate anche strutture molto piccole e con una storia relativamente recente tra cui il KNAB della Lettonia e KICAC della Korea del Sud.

- è necessario comunicare in maniera dettagliata le finalità, il funzionamento e l'operatività del sistema di segnalazione. Inoltre occorre specificare e comunicare i vari canali di comunicazione:
  - posta;
  - fax;
  - e-mail;
  - contatto personale;
  - telefono (*corruption hotline*): deve essere aperta 24 ore su 24 ore e gratuita (*toll free*);
  - segnalazione anonima o firmata;
- il momento di contatto deve essere utilizzato come occasione per censire ulteriori elementi rispetto all'oggetto della semplice segnalazione. Ad esempio vanno rilevati dati quali la durata della telefonata, il livello di perplessità/incertezza dell'interlocutore. Inoltre è opportuno individuare i campi della regola generale dei punti di contatto ovvero "chi", "dove", "quando" "perchè" e "come". L'interlocutore, infatti, tende a trascurare alcuni aspetti o ad enfatizzarne altri. Compito di chi risponde è cogliere l'occasione per avere il massimo delle informazioni;
- in alcuni casi viene fornito un codice di segnalazione a chi chiama che, garantendo l'anonimato, fidelizza il "segnalatore" e lo fa riconoscere dal sistema ogni volta che si mette in contatto con esso.

Ovviamente l'esperienza estera non sempre è compatibile con il nostro sistema giuridico, ma anche da noi iniziative di protezione per coloro che comunicano informazioni utili a far scoprire fenomeni di corruzione - il c.d. *whistleblowing* - andranno prese in considerazione. Se la corruzione è un male grave qualche iniziativa andrà studiata mutuando dall'estero ciò che è mutabile.

Lo studio dell'operatività dei *contact center* di altri paesi e la collaborazione con gli omologhi organismi internazionali del SAeT potrà consentire di mettere a punto un programma di intervento preciso e puntuale che, affiancato da interventi di divulgazione del servizio, consentirà di sfruttare al massimo le potenzialità di uno strumento della lotta alla corruzione che oggi appare praticamente inesistente. Lasciare il sistema di segnalazione al livello di operatività attuale non ha alcun senso.

## **9 L'OSSERVATORIO PER IL MONITORAGGIO DELLE INIZIATIVE DI TRASPARENZA**

### **9.1 Il ruolo del SAeT in materia di trasparenza**

Come accennato in altre parti di questo rapporto, il SAeT in materia di trasparenza ha potuto fare ben poco in questi primi mesi di attività anche perchè la trasparenza non è materia esclusiva del SAeT né è materia esclusiva del Dipartimento della Funzione Pubblica. La trasparenza è infatti una funzione trasversale all'attività di diversi dicasteri e, probabilmente, tale materia troverà una più precisa definizione e collocazione quando verrà data attuazione alla legge recante *“Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all’efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti”*. Tale legge delega prevede, infatti, nell'ambito del riordino dell'ARAN, l'istituzione, in posizione autonoma e indipendente, di un organismo centrale con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione e di garantire la trasparenza.

In questo breve periodo di attività - ed in attesa che la materia venisse meglio definita - Il SAeT si è dunque concentrato sul monitoraggio delle iniziative promosse dal Governo e dal Parlamento in materia di trasparenza.

Tale monitoraggio può offrire un contributo sia alla promozione di una maggiore consapevolezza sul tema sia ad una futura azione di coordinamento in materia di trasparenza. Una qualche forma di coordinamento andrà comunque proposta sia per l'importanza che la trasparenza riveste nella lotta alla corruzione sia perché le varie iniziative promosse dai vari dicasteri dovranno trovare comunque un momento di sintesi e di misurazione dei risultati in maniera consolidata e non solo a livello di singolo dicastero che le ha promosse.

In prospettiva l'attività di monitoraggio delle iniziative intraprese in tema di trasparenza potrà evolvere in un vero e proprio “Osservatorio” e nella pubblicazione periodica di un rapporto sul livello di attuazione del principio di trasparenza nella P.A.

Fino ad oggi, il monitoraggio si è articolato su due fronti diversi: da un lato lo studio del fenomeno nei suoi profili storici e giuridici già in parte trattato nella prima parte di questo rapporto e, dall'altro, nella raccolta degli atti di iniziativa legislativa, governativi e non, nonché delle iniziative dell'esecutivo in tema di trasparenza amministrativa.

## 9.2 Le iniziative in tema di trasparenza nell'indirizzo di governo

La prima fase del monitoraggio svolto dal SAeT ha evidenziato che il pieno svolgimento del principio di trasparenza rappresenta uno degli obiettivi principali di questo Governo:

- Il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con L. 6 agosto 2008, n. 133, ha provveduto, tra l'altro, alla semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi ed oneri di notifica e comunicazione di informazione allo scopo di tagliare costi e procedure gravanti sulle imprese. Il Dipartimento della Funzione Pubblica acquisisce il compito di misurazione degli oneri burocratici e dei costi amministrativi ai fini di un'ulteriore svolgimento legislativo in altri settori produttivi e per i cittadini, entro il 2012.
- Sempre in tema di semplificazione, il Governo ha presentato il D.L. 22 dicembre 2008, n. 200, attualmente assegnato al Senato (A.S. 1342) dopo l'approvazione alla Camera, con il quale si intende completare il progetto di creazione in Italia di una banca dati unitaria, pubblica e gratuita della normativa statale vigente, secondo un modello già operante in altri Paesi europei. Il progetto "Normattiva" è fondato sulla collaborazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica ed attraverso un coordinamento con la normativa previgente consente al Ministro per la semplificazione un più efficace utilizzo delle risorse oggi già esistenti, provvedendo alla convergenza di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale. Nel Decreto legge, inoltre, è prevista l'adozione di decreti, da adottare sentito il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la razionalizzazione delle attività degli organismi e degli enti che operano in materia.
- All'iniziativa del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione si deve alla legge recante "*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*". Appena insediatosi, l'Esecutivo ha presentato, per il tramite del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, un "Piano industriale – Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione", quale documento d'indirizzo per un intervento legislativo volto all'implementazione della produttività e della trasparenza del lavoro pubblico. La legge delega in questione, indicato tra i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, ne rappresenta lo svolgimento legislativo. In particolare, l'art. 3, al comma 1, prevede mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni che si discostino dagli standard qualitativi ed economici fissati; al comma 2, lettera a), si favorisce il coinvolgimento degli utenti nella valutazione delle amministrazioni; alla lettera b), si

stabilisce che le amministrazioni predispongano, in via preventiva, gli obiettivi annuali e si introducono modalità per verificarne l'effettivo raggiungimento. Altre previsioni concernono confronti pubblici sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, nonché la promozione della confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni. Nella legge delega, inoltre, è garantita piena accessibilità ai dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione, attraverso la disponibilità immediata tramite il web, il confronto periodico tra valutazioni operate dall'interno e valutazioni operate dall'esterno, nonché l'adozione di programmi per la trasparenza.

- Il d.d.l. di iniziativa, tra gli altri, del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile", recentemente approvato dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame del Senato (A.S. 1082), contiene norme mirate alla riduzione ed alla certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi. Esso prevede importanti misure finalizzate a "tagliare i tempi" delle procedure e ad assicurarne la trasparenza. In primo luogo, le amministrazioni sono tenute a definire e rendere pubblici i tempi per la conclusione di una pratica e, qualora non lo facciano, gli stessi termini sono automaticamente ridotti a 30 giorni. I tempi massimi non possono comunque superare i 90 giorni, salvo le eccezioni previste dalla legge o da appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Oltre al risarcimento del danno, la legge delega in esame prevede che il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento rappresenti un elemento di valutazione dei dirigenti, di cui si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti, inoltre, ogni amministrazione pubblica deve determinare e pubblicare, con cadenza annuale, nel proprio sito internet o con altre forme idonee: a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore di tempestività dei pagamenti»; b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi.

A queste iniziative legislative si accompagnano poi Protocolli d'intesa tra il Dipartimento della Funzione Pubblica ed altre amministrazioni centrali, nonché le attività delle agenzie del Dipartimento stesso per la messa a punto degli strumenti per l'informatizzazione della P.A.



### **9.3 Il contributo parlamentare nella presente Legislatura**

L'attività del SAeT di monitoraggio delle iniziative intraprese in tema di trasparenza della P.A. ha consentito un vaglio approfondito delle iniziative delle forze politiche di opposizione e delle sollecitazioni e degli studi provenienti dalle più accreditate associazioni operanti nella società civile.

In tema di trasparenza, tra le altre, merita di essere segnalata la proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati dai gruppi di opposizione (A.C. 1371), recante “Norme in materia di trasparenza nell'attività delle pubbliche amministrazioni, istituzione dell'Autorità per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni e delega al Governo in materia di valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture pubbliche e di responsabilità dei loro dipendenti”, che individua gran parte dei difetti di efficienza delle strutture pubbliche nella opacità in cui le strutture stesse operano. Il disegno di legge dell'opposizione punta ad una piena visibilità e ad una confrontabilità con le valutazioni operate dall'esterno sugli strumenti di controllo interno asserendo che è necessario che le informazioni siano rese ampiamente visibili e facilmente leggibili, affinché si attivi un sistema di controllo diffuso da parte dell'opinione pubblica, degli stakeholder, dei tecnici di settore, della stampa specializzata e delle associazioni dei consumatori e degli utenti. Il richiamo è a quel *civic auditing* attivato nei Paesi nord-europei, laddove nei confronti di un'amministrazione realmente trasparente gli osservatori qualificati possono svolgere un fondamentale compito di controllo diffuso. In definitiva si mira a congiungere la funzione direzionale dei controlli interni con un obiettivo di piena accountability e di trasparenza, affinché ai risultati di controlli e di valutazioni, dove questi siano negativi, conseguano congrui interventi di riorganizzazione degli uffici e delle procedure.

### **9.4 Le linee di sviluppo dell'Osservatorio sull'attuazione del principio di trasparenza nella P.A.**

Muovendo dall'attività di monitoraggio e studio, di cui si è qui dato conto nei suoi elementi più significativi, il SAeT si propone di svolgere un'analisi capillare da far confluire in un Osservatorio sull'attuazione del principio di trasparenza nella P.A., che intende operare in stretto coordinamento con il costituendo Organismo centrale per la valutazione e la trasparenza, già in precedenza citato.

L'attività dell'Osservatorio, che dovrà confluire nella creazione di una vera e propria Banca dati on-line, dovrà censire:

- i provvedimenti normativi rilevanti, legislativi e regolamentari;
- gli atti di iniziativa legislativa;
- gli atti di sindacato ispettivo parlamentare;

- la legislazione regionale e la normativa di rilievo contenuta nelle fonti di autonomia degli Enti Locali;
- la giurisprudenza amministrativa, costituzionale ed europea più significativa rispetto agli sviluppi attuali;
- la normativa europea e le iniziative e gli obiettivi elaborati dalle istituzioni comunitarie;
- la legislazione straniera, anche coordinata in schede di sintesi esplicative dei modelli amministrativi più rilevanti ai fini della comparazione con l'ordinamento italiano;
- notizie sulle iniziative provenienti dalla società civile (convegni, progetti di ricerca, pubblicazioni rilevanti, attività di associazioni).

Tale attività di studio e monitoraggio, resa pubblica attraverso lo strumento della Banca dati on-line, fornirà la base oggettiva per la valutazione dello stato di attuazione del principio di trasparenza nella P.A., che sarà effettuata attraverso gli strumenti di valutazione elaborati dal costituendo Organismo centrale per la valutazione e la trasparenza.

## **10 LE RELAZIONI TENUTE CON GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI**

### **10.1 Premessa**

Una delle attività principali svolte dal SAeT in questo breve periodo di attività è stata quella di mantenere una serie di relazioni internazionali. Dopo le notizie stampa sulla soppressione dell'Alto Commissario anche a livello internazionale, presso i vari tavoli ai quali l'Italia partecipa, si era venuta a creare una situazione di confusione che necessitava di interventi veloci per dimostrare che la lotta alla corruzione non si era interrotta e che era nato un nuovo organismo che, con modalità organizzative diverse, perseguiva con determinazione l'obiettivo di lotta alla corruzione.

L'efficace azione di contrasto della corruzione, infatti, è oggi considerata tra le premesse necessarie per l'ordinato sviluppo democratico e socio-economico dei Paesi e tale azione va sempre più caratterizzandosi per la sua dimensione transnazionale. La globalizzazione della finanza, del terrorismo e della criminalità non poteva non contagiare anche il fenomeno corruzione fronteggiato da sforzi sempre più sinergici a livello internazionale.

È seguendo tale impostazione che fin dai primi anni novanta si è fatta strada in ambito internazionale l'idea di adottare strumenti di comune riferimento e di efficace contrasto al fenomeno della corruzione. In tal senso, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione firmata a Merida (Messico) nel dicembre del 2003 rimane il testo fondamentale a livello internazionale, sia per l'ampiezza dei temi trattati (prevenzione, incriminazione, repressione, cooperazione internazionale, recupero dei beni, assistenza tecnica e scambio di informazioni), sia per il numero di paesi coinvolti nel processo che ha portato alla sua adozione e successiva ratifica. Occorre peraltro considerare il particolare interesse che dapprima l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) e successivamente l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa hanno riservato alla materia, attraverso l'adozione di specifiche convenzioni e l'istituzione di meccanismi di contrasto al fenomeno.

L'attiva partecipazione del nostro Paese alle principali iniziative esistenti a livello internazionale, se da una parte potrà confermare l'interesse e l'impegno dell'Italia di fronte alla comunità internazionale nel settore della prevenzione e contrasto alla corruzione, dall'altra consentirà di portare all'attenzione dell'agenda politica temi ed aspetti di rilievo, oltre che portare nella nostra realtà esperienze e prassi positivamente già sperimentate in altre realtà.

Se questo è lo scenario, risulta prioritario assicurare che il SAeT continui nella azione a suo tempo intrapresa dall'Alto Commissario contro la corruzione sul fronte della rappresentanza. Peraltro come più volte segnalato in altre occasioni,

è proprio dall'osservatorio internazionale che si trae la conferma della necessità di affrontare alcuni temi con carattere di priorità per non lasciare il nostro Paese esposto a prevedibili raccomandazioni da parte dei principali organismi internazionali, primo fra tutti, il GRECO (*Group of States against corruption*) che, come noto, ha di recente sottoposto a valutazione l'Italia ed il cui rapporto finale (con relative raccomandazioni) è atteso per il prossimo mese di luglio.

In particolare, occorre in questa sede ancora una volta richiamare l'esigenza di assicurare uno spedito iter di approvazione parlamentare dei disegni di legge di ratifica della Convenzione ONU e delle Convenzioni del Consiglio di Europa contro la corruzione, oltre che della "Legge comunitaria 2007", che contiene importanti previsioni di interesse, soprattutto con riferimento al recepimento nel nostro ordinamento della figura della corruzione nel settore privato. Sotto altro profilo, si segnala l'urgenza di avviare una compiuta riflessione sul problema della adeguata protezione delle persone che comunicano informazioni (cd. "whistleblowers"), nonché sul fenomeno del passaggio di alti funzionari dal settore pubblico a quello privato (c.d. "pantouflage" o "revolving doors"), che costituiscono aspetti per i quali non è rinvenibile nel nostro ordinamento un'adeguata disciplina, mentre per altri temi, come il conflitto di interessi e la trasparenza nel finanziamento ai partiti politici, si evidenzia l'opportunità di nuova considerazione alla luce dei più stringenti parametri di valutazione internazionale. Sul piano, invece, più squisitamente organizzativo e delle prassi amministrative, merita particolare attenzione il settore dei pubblici dipendenti, con particolare riferimento ai criteri di reclutamento, alla formazione specifica sui temi dell'anticorruzione, alla rotazione per le figure particolarmente esposte, alla maggiore trasparenza circa la posizione patrimoniale e gli incarichi, all'effettività della responsabilità disciplinare.

Passando alle iniziative a livello internazionale a cui il SAeT ha partecipato nel periodo di riferimento, vanno in questa sede evidenziate e distinte le relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali assunti dal nostro paese a livello istituzionale, da quelle legate a forme di collaborazione e scambio di Knowhow tra agenzie e strutture similari al SAeT di altri paesi. Pur essendo importanti ambedue le tipologie di relazioni internazionali, le prime assumono carattere quasi di obbligatorietà mentre le seconde, per ora trascurate, dovranno essere necessariamente riattivate per assicurare la presenza di SAeT nel network internazionale della lotta alla corruzione.

## **10.2 Relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali**

La tabella 12 sintetizza le principali attività di relazione sviluppate dal SAeT con organismi internazionali in forza di accordi internazionali.

Tabella 12 Relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI	CONVENZIONE E DATA	ATTIVITÀ	IN COLLABORAZIONE CON
ONU	Convenzione ONU contro la Corruzione firmata a Merida (Messico) il 9 dicembre 2003, non ancora ratificata dall'Italia (UNCAC)	Organizzazione della Giornata mondiale contro la corruzione 9 dicembre 2008 Università Tor Vergata Roma	Transparency International, Università Tor Vergata, UNODC
Consiglio d'Europa GRECO (Group of States against corruption)	Convenzioni Civile e Penale contro la corruzione firmate a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e 4 novembre 1999, non ancora ratificate dall'Italia	Partecipazione dal giugno 2007 al Gruppo di Stati contro la corruzione, meccanismo anticorruzione che si riunisce a Strasburgo 5 volte l'anno.	Ministero della Giustizia (capo delegazione)
O.C.S.E (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) WGB (Working Group on Bribery)	Convenzione OCSE contro la corruzione del funzionario pubblico straniero nelle transazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 21 Novembre 1997 e ratificata dall'Italia il 15 Dicembre 2000	Stabile partecipazione al Gruppo di Lavoro contro la corruzione meccanismo anticorruzione presso l'OCSE che si riunisce a Parigi 5 volte l'anno.	Ministero della Giustizia (capo delegazione), Ministero degli Affari Esteri, SACE, Banca d'Italia, Ministero delle Economia e Finanze,

### *Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC)*

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) è stata adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003 (per questo motivo è stata scelta la data del 9 dicembre come giornata mondiale contro la corruzione).

La Convenzione, dopo un ampio preambolo volto a richiamare l'attenzione degli Stati sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un'efficace strategia

di contrasto, ed alcune disposizioni di carattere generale, si incentra sullo sviluppo di cinque temi fondamentali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni, l'assistenza tecnica. Di particolare rilievo, poi, il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell'entrata in vigore della Convenzione, una Conferenza degli Stati Parte con cadenza annuale, per monitorare l'applicazione e l'implementazione della Convenzione negli Stati, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per formulare raccomandazioni per migliorare il testo della Convenzione e la sua attuazione. La Conferenza, dunque, assume una valenza strategica per lo sviluppo e l'implementazione delle politiche anti-corruzione negli Stati.

L'Italia, che pure fu tra i principali sostenitori della Convenzione, nonostante gli inviti formulati in numerose Risoluzioni dell'Assemblea Generale ed in Dichiarazioni politiche di alto livello, non ha ancora provveduto alla ratifica di tale strumento internazionale, che rappresenta il primo accordo mondiale di contrasto alla corruzione come fenomeno transnazionale ed il testo di riferimento fondamentale in materia.

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione che ha avuto un incontro formale con il Segretario Generale dell'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), si è attivato per giungere ad una rapida predisposizione di un disegno di legge governativo di ratifica dell'UNCAC, da sottoporre all'esame delle Camere, in modo da colmare siffatto ritardo.

Nella consapevolezza dell'importanza, anche per la stessa immagine dell'Italia, di partecipare, seppur in veste di Paese osservatore, ai lavori inerenti la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, il SAeT, attraverso un proprio rappresentante, ha preso parte alla *road map* di preparazione della Terza Conferenza degli Stati parte dell'UNCAC.

In particolare, tale partecipazione ha riguardato l'*Open-ended Intergovernmental Working Group on Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, tenutosi a Vienna dal 15 al 17 dicembre 2008 ed ha costituito l'occasione, dopo la soppressione dell'Alto Commissario contro la Corruzione, per testimoniare un segno di continuità nell'impegno dell'Italia in ambito UNODC e per riallacciare i contatti con i rappresentanti degli altri Paesi con i quali si erano già instaurati proficui rapporti di collaborazione e di intesa in occasione di precedenti incontri, ivi comprese le due Conferenze degli Stati Parte dell'UNCAC.

Nell'ambito della discussione sul documento, l'Italia ha dato il proprio contributo attestandosi sulle posizioni espresse dall'Unione Europea e dai Paesi Europei, dovendosi in proposito evidenziare che la tematica inerente la *Review*

*of Implementation of the Convention against Corruption* (verifica della applicazione delle disposizioni dettate dalla Convenzione contro la corruzione) è di particolare delicatezza e criticità, in ordine alla quale si segnala, da sempre, la posizione tenuta principalmente dalla Cina, dall'Iran, dal Pakistan, dall'Egitto, da Cuba e dalla maggioranza dei Paesi dell'area africana, tendente a svuotare di qualsivoglia effettività le proposte volte a delineare il meccanismo da adottare per la verifica, all'interno dei singoli Paesi, del livello di attuazione della Convenzione UNCAC e delle misure adottate per la sua applicazione, cui si contrappone la posizione tenuta dalla maggioranza dei restanti Paesi, tra i quali quelli dell'area europea, dall'Unione Europea, dagli Usa, Canada, Australia, ecc., che tende a formulare proposte volte a delineare un meccanismo di verifica dotato di una qualche effettività, opponendosi conseguentemente alle proposte dell'altro gruppo di Paesi.

E' di tutta evidenza come l'esistenza di tali due principali blocchi di opinione, formati su posizioni tra loro inconciliabili, renda particolarmente difficile, se non impossibile, il raggiungimento del consenso su una soluzione, pur di compromesso, in grado di soddisfare entrambi.

Situazione che si è puntualmente verificata in sede di *Working Group*, ma che si era già delineata in sede di discussione della risoluzione inerente la medesima tematica svoltasi nel corso della Seconda Conferenza degli Stati Parte, approvata con molta fatica e dopo numerosi emendamenti che hanno però avuto il positivo risultato di eliminare disposizioni ritenute inaccettabili per il blocco di cui fa parte l'Unione Europea.

E' appunto tale risoluzione che rimanda ad un apposito *Working Group* l'ulteriore elaborazione dei principi guida ivi indicati per la definizione di tale meccanismo di verifica.

In esito allo svolgimento dell'*Open-ended Intergovernmental Working Group*, si è stabilito di procedere all'ulteriore esame e discussione del documento contenente "*Draft terms of reference of the mechanism for the review of implementation*" nel corso di consultazioni informali da tenersi il 26-27 febbraio 2009, con sottoposizione del documento, in tale sede definito, all'esame dell'ulteriore *Working Group* da tenersi in data 11-13 maggio 2009 e, successivamente, alla Terza Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC, cui il SAeT prenderà parte.

### ***GRECO (Group of States against corruption)***

Il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) è stato fondato nel 1999 nell'ambito del Consiglio d'Europa e ha sede a Strasburgo.

Obiettivo del GRECO è quello di implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa mediante processi di valutazione e pressione reciproca. Il GRECO si propone inoltre di individuare le carenze nelle politiche nazionali anticorruzione, suggerendo le necessarie riforme legislative, anche al fine di condividere le migliori pratiche per la prevenzione e il contrasto della corruzione.

Possono essere membri del GRECO non solo gli Stati che fanno parte del Consiglio d'Europa ma anche quelli che prendono parte agli accordi parziali allargati e ne fanno richiesta al Segretario Generale del Consiglio. Accedono automaticamente al GRECO, invece, quelli che ratificano le Convenzioni penale e civile contro la corruzione (entrambi firmate a Strasburgo nel 1999) e accettano di essere sottoposti alle procedure di valutazione.

Attualmente i paesi membri del GRECO sono 46, 45 Stati europei più gli Stati Uniti. Sono stati nominati osservatori alcuni membri dell'OCSE e dell'ONU (ufficio contro la droga e il crimine).

Sul fronte normativo, l'Italia ha firmato le Convenzioni penale e civile contro la corruzione del Consiglio d'Europa ma non le ha ancora ratificate. Due DDL di ratifica presentati alla Camera dei Deputati nel corso della precedente legislatura sono decaduti a seguito del suo anticipato scioglimento.

Pur non avendo ratificato le due convenzioni anticorruzione del Consiglio d'Europa, l'Italia aderisce al GRECO dal 30 giugno 2007. Ciò a seguito di espressa adesione del nostro governo al meccanismo di valutazione.

Il versamento del contributo economico per la partecipazione dell'Italia al GRECO per l'anno 2007 (secondo semestre) è stato di 124.379,34 euro. Per il 2008, l'importo versato è stato di circa 250.000,00 euro. Tali importi sono stati integralmente versati dall'Alto Commissario anticorruzione. Il contributo per l'anno 2009 è di 278.000 euro c.a. Il suo pagamento dovrà avvenire entro la fine del mese di giugno p.v. ed esso rappresenta poco più della metà delle risorse finanziarie attualmente assegnate al SAeT.

La riunione plenaria del GRECO tenutasi a Strasburgo dal 1 al 5 dicembre ha rappresentato la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del SAeT al GRECO dopo la soppressione dell'Alto Commissario, struttura che partecipava, unitamente al Ministero della Giustizia, alla delegazione italiana presso il predetto gruppo anticorruzione.

Positiva l'accoglienza attribuita dai delegati del GRECO alla nuova struttura, la cui istituzione e funzioni erano peraltro già stati presentati dal rappresentante del Ministero della Giustizia al GRECO nel corso della riunione plenaria dello



scorso ottobre, in risposta alle preoccupazioni del Gruppo in merito alla soppressione dell'Alto Commissario contro la corruzione.

La presenza di un rappresentante del SAeT nella delegazione italiana è stata valutata dai delegati del GRECO e dal Segretariato del Consiglio d'Europa come un segnale di rinnovato interesse ed impegno del nostro paese in materia di politiche di prevenzione della corruzione e come auspicio di una stabile e proficua collaborazione tra il SAeT ed il Consiglio d'Europa. Ciò, preme sottolinearlo, è tanto più importante laddove si consideri che il nostro paese è attualmente sottoposto a valutazione da parte del GRECO (la visita degli esaminatori del GRECO si è svolta a Roma dal 13 al 17 ottobre u.s. e la discussione del rapporto Italia è prevista per la riunione plenaria dal 29 giugno al 3 luglio 2009).

Nel merito, tra i principali temi in agenda della 40ma riunione plenaria, si segnala la valutazione (cd. primo e secondo round di valutazione riuniti) della Federazione russa. L'importanza di questa valutazione è stata testimoniata dalla presenza, come capo delegazione, di Alexander V. Konovalov, Ministro della Giustizia della Federazione russa con una delegazione composta da ben 16 alti funzionari (fatto senza precedenti in ambito GRECO). La discussione sul rapporto Russia si è articolata nel corso di due giornate ed ha avuto come epilogo l'approvazione del rapporto con ben 27 raccomandazioni del GRECO alla Russia in materia di lotta alla corruzione (fatto anche questo senza precedenti nella prassi del GRECO) a riprova della delicatezza dei temi in discussione.

Nel corso della 40ma plenaria sono stati inoltre sottoposti a valutazione i seguenti paesi: Polonia (cd. terzo round di valutazione), Montenegro (cd. follow-up del secondo round di valutazione), Moldavia e USA (cd. follow-up del secondo round di valutazione), Estonia (cd. addendum del secondo round di valutazione). La plenaria ha inoltre approvato la lista degli esaminatori che prenderanno parte al cd. terzo round di valutazione dei seguenti paesi: Croazia, Malta, Irlanda, Germania, Ungheria, Macedonia, Turchia e Bulgaria. È stata inoltre approvata la lista di esaminatori dei seguenti paesi che parteciperanno al cd. follow-up del primo e secondo round di valutazione riuniti: Austria (che verrà valutata da esaminatori italiani e russi), Italia (che verrà valutata da esaminatori della Svizzera e Ucraina), Monaco, Federazione russa, Svizzera e Ucraina.

La plenaria ha infine approvato il programma di attività per l'anno 2009 e stabilito che il decimo anniversario della fondazione del GRECO venga celebrato a Strasburgo il 5 ottobre p.v. nel corso di una riunione straordinaria per la quale il Segretariato ha invitato i paesi membri del GRECO ad esplorare la disponibilità di autorità di rango ministeriale ad intervenire come speakers alla conferenza.

### ***Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)***

Va detto in premessa che l'Italia partecipa stabilmente con una delegazione guidata dal Ministero della Giustizia al Gruppo di lavoro sulla lotta alla corruzione (WGB) presso l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Il Gruppo, del quale fanno parte i rappresentanti dei 38 Paesi che hanno firmato la Convenzione contro la corruzione del pubblico ufficiale straniero nelle transazioni economiche internazionali, si riunisce a Parigi cinque volte all'anno e i suoi membri lavorano per assicurare che ogni paese parte rispetti i suoi impegni secondo i termini stabiliti dalla Convenzione OCSE contro la corruzione.

Vale la pena inoltre di aggiungere che l'OCSE, con il suo *Working Group on Bribery* (WGB), è ormai da un decennio all'avanguardia nell'azione di *peer review* e di controllo del livello di adeguamento degli Stati membri (tra cui tutti i G7) ai principi sanciti dalla Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali. I rapporti e le raccomandazioni del WGB ai paesi membri "*set the standards*" nella lotta alla corruzione transnazionale.

Nel periodo di riferimento il WGB si è riunito a Parigi dal 9 al 12 dicembre. Questa riunione è stata la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) ai lavori del WGB. Come nel caso del GRECO, i delegati hanno positivamente accolto la presenza di un rappresentante della SAeT nella delegazione italiana, peraltro anticipata dalle informazioni sulla istituzione e sui compiti del Servizio, fornite dalla delegazione italiana nel corso della riunione plenaria del WGB dello scorso ottobre in risposta alle preoccupazioni sulla soppressione dell'Alto Commissario contro la corruzione.

Nel merito, la plenaria di dicembre ha per la prima volta registrato la partecipazione dello Stato di Israele come membro di diritto del WGB, in seguito allo scambio di lettere tra il Segretario Generale dell'OCSE ed il Ministro della Giustizia israeliano. La stabile partecipazione al WGB di Israele (come 38° Stato parte), che si aggiunge a quella recente dell'Africa del Sud, devono considerarsi come importanti aperture ai principi della Convenzione da parte di paesi situati in aree geopolitiche di estrema importanza (Africa e MO) anche nel settore delle politiche di lotta alla corruzione.

Il Segretariato ha poi informato i delegati dell'interesse dell'Egitto a partecipare al WGB. E' stato riferito, in particolare, che le autorità egiziane hanno richiesto precise informazioni sulle condizioni ed i criteri di adesione alla Convenzione OCSE del 1997 contro la corruzione del funzionario pubblico straniero nelle transazioni economiche internazionali. Il Segretariato ha fornito le richieste informazioni, precisando il livello tecnico e non politico dei contatti finora

interventuti. Non sfugge comunque il senso di questo passo informale egiziano, anche alla luce della summenzionata adesione israeliana al WGB.

Si è quindi proceduto alla elezione del presidente e vicepresidente del Gruppo di lavoro e dei membri del Management Group (MG) per l'anno 2009, con la conferma del prof. Mark Pieth (Svizzera) e della Prof. Maria Gavouneli (Grecia) e l'elezione del rappresentante italiano, dott. Stefano Dambruoso (Ministero della Giustizia, ministero che esprime il capo delegazione italiana al WGB) tra i membri del MG (altri paesi rappresentati al MG sono la Germania, gli Stati Uniti d'America, il Giappone, la Francia e la Svezia).

Tra i principali temi in agenda quelli relativi alla valutazione, secondo il consolidato meccanismo di peer review (Fase 2), dei seguenti paesi: Brasile, Repubblica d'Irlanda, Repubblica Ceca, Turchia, Slovacchia, Nuova Zelanda e Regno Unito.

Da segnalare inoltre l'incontro con i rappresentanti della Repubblica Popolare Cinese che hanno illustrato al WGB le politiche nel settore della lotta alla corruzione. Quello in atto tra la Cina e il WGB è un proficuo dialogo con scambio di informazioni, dialogo che ha visto la Cina partecipare in qualità di osservatore ad alcune riunioni del Gruppo di Lavoro. In particolare, il coinvolgimento della Cina (ed in prospettiva quello di Russia ed India) al WGB è di importanza strategica fondamentale per l'azione del Gruppo al fine di realizzare, tra l'altro, il cd. "*level playing field*", tra questo paese e gli altri paesi firmatari della Convenzione OCSE nel settore delle transazioni economiche internazionali.

La plenaria si è poi occupata della valutazione della Slovenia e della Estonia, sotto il profilo della verifica dei loro standards in materia di lotta alla corruzione per la adesione dei due Paesi all'OCSE (come noto infatti Slovenia ed Estonia non fanno parte della predetta organizzazione internazionale partecipando al WGB come Stati parte della Convenzione OCSE del 1997 contro la corruzione).

Infine si segnala la trattazione, in sede plenaria, di altri due temi di natura più spiccatamente procedurale e tecnico-giuridica quali la discussione sulla cd. *Review of OECD Anti-Bribery Instruments* (modifica della Convenzione del 1997 e la Raccomandazione OCSE del 23 maggio 1997 in materia di lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali) nonché del meccanismo di valutazione di cd. Fase 3 (seguito dei meccanismi di valutazione denominati di Fase 1 e Fase 2) con dei risultati peraltro di natura interlocutoria a causa del mancato accordo tra gli Stati parte sulle proposte di modifica dei due strumenti di cui sopra.

### 10.3 Altre iniziative da intraprendersi per scambio di knowhow

L'Alto Commissario contro la Corruzione partecipava ad altre importanti iniziative a livello internazionale in materia di prevenzione e lotta alla corruzione, iniziative che è opportuno vengano al più presto riprese anche dal SAeT. La tabella 13 individua le iniziative più importanti.

**Tabella 13 Iniziative per lo scambio di KnowHow**

<b>ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI</b>	<b>ATTIVITÀ'</b>	<b>RICADUTE IN TERMINI ORGANIZZATIVI PER SAET</b>
<b>IAACA</b>	<b>Accordo da riattivare</b>	<b>scambio di KnowHow</b>
<b>ANCORAGE NET</b>	<b>Accordo da riattivare</b>	<b>scambio di KnowHow</b>
<b>OLAF</b>	<b>Protocollo d'intesa da firmare</b>	<b>scambio di KnowHow</b>
<b>ACPN\UNDP</b>	<b>Protocollo d'intesa da firmare</b>	<b>scambio di KnowHow</b>
<b>EPAC</b>	<b>Accordo da riattivare</b>	<b>scambio di KnowHow</b>

#### *International Association of Anti Corruption Authorities (IAACA).*

Tale Associazione è stata costituita sotto l'egida delle Nazioni Unite con finalità di promozione dell'implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, soprattutto quanto al profilo specifico dello sviluppo della cooperazione e dello scambio di conoscenze ed esperienze fra le Autorità Anticorruzione, di cui all'art. 6 della Convenzione stessa.

L'Alto Commissario contro la Corruzione è tra i fondatori di tale associazione, ed ha preso parte ai seminari ed alle conferenze dalla stessa organizzati nel cui ambito, i propri rappresentanti hanno svolto, dietro invito, apprezzati interventi.

#### *Ancorage-net.*

La Rete delle Agenzie Anti-corruzione (Ancorage-net) è stata creata all'esito della conferenza internazionale denominata "Agenzie europee anti-corruzione: Come proteggere attraverso una metodologia informata, innovativa ed integrata gli interessi finanziari della Comunità europea" tenutasi a Lisbona dal 17 al 19 Maggio 2006. Nel corso della conferenza, i responsabili delle agenzie anti-corruzione dell'Europa e di altre parti del mondo hanno accettato di dare sostanza al progetto oggetto della conferenza attraverso il volontario deposito ed

il continuo aggiornamento delle informazioni relative al funzionamento ed alle attività delle rispettive agenzie anti-corruzione.

***Rapporti con OLAF nei settori della corruzione e della frode.***

Corruzione e frode sono legati da un vincolo indissolubile e si connotano come illeciti comuni dei Paesi industrializzati. La coesistenza delle due fattispecie ha un peso economico rilevante: la corruzione è particolarmente corrosiva degli interessi finanziari in quanto il carattere occulto del fenomeno, che si manifesta attraverso segnali spesso altalenanti, congiunto alla forza dell'intimidazione riesce a condizionare gli organismi deputati alla gestione dei contratti.

L'analisi di tutte le metodiche di contrasto porta ad evidenziare l'importanza dell'aspetto preventivo: solo attraverso un'attenta e mirata prevenzione della corruzione interna ed esterna, attuata mediante l'analisi degli indici di rischio, è possibile potenziare lo sviluppo economico dell'Unione Europea.

A livello europeo, in particolare, l'OLAF concorre ad un migliore coordinamento delle azioni e delle risorse, nonché ad un'ottimale utilizzazione dei dati operativi, giuridici e statistici. Obiettivo di questa strategia è garantire l'analisi dei rischi in materia di lotta alle attività illecite ed adattare le politiche di contrasto all'evoluzione costante dei mezzi e dei sistemi utilizzati dalla criminalità, svolgendo in tal modo una sostanziale attività di prevenzione.

Si ritiene di fondamentale importanza avviare una collaborazione tra il SAeT e l'OLAF al fine di agevolare il flusso di informazioni nel settore nonché procedere ad un'analisi congiunta delle varie indagini con l'obiettivo di individuare eventuali carenze nelle procedure previste e di proporre eventuali correttivi che, ostacolando l'attuazione di comportamenti criminosi, si traducano in una sostanziale attività di prevenzione. Tale collaborazione andrà formalizzata in un protocollo d'intesa da definirsi nei contenuti.

***Anti-corruption Practitioners' Network (ACPN), United Nations Development Program (UNDP).***

Per rendere più efficace la lotta contro la corruzione, anche alle luce delle disposizioni previste sul punto dalla Convenzione ONU, il centro regionale dell'UNDP (con sede a Bratislava) ha proposto di sviluppare una rete tra le agenzie anticorruzione dell'Europa Centro-Orientale e della fascia mediterranea. Il network dell'UNDP, denominato Anti-Corruption Practicioners' Network (ACPN) si è sviluppato su base volontaristica caratterizzandosi per l'impegno delle parti a scambiarsi informazioni sulle attività anticorruzione in essere nei rispettivi paesi nonché a presentare i risultati ottenuti e la adozione di norme di contrasto del fenomeno. Tali forme di cooperazione includono l'adozione di protocolli di intesa con l'UNDP che prevedano appunto lo scambio di

informazioni sulle misure adottate e le best practices per la prevenzione e lotta contro la corruzione, partecipazioni a seminari su scala regionale, workshops tematici, visite studio e scambi di staff e di expertise.

### ***European Partners against Corruption (EPAC).***

Nel giugno 2007 l'Alto Commissario contro la corruzione ha aderito all'EPAC, ed ha partecipato alla Conferenza annuale tenutasi ad Helsinki dal 12 al 14 dicembre 2007. Al termine della Conferenza, cui hanno partecipato i rappresentanti di 24 Paesi dell'Unione Europea e dei 4 Stati osservatori (Albania, Croazia, Montenegro e Serbia) è stata approvata la risoluzione finale nella quale viene particolarmente sottolineata la necessità che alle Autorità anticorruzione venga assicurata la necessaria indipendenza, anche attraverso una appropriata normativa ed adeguati mezzi finanziari, per accrescere l'efficacia e la credibilità della attività di contrasto alla corruzione. Nella medesima dichiarazione è stato confermato l'impegno delle autorità aderenti alla rete per intensificare gli scambi di esperienze e per elaborare standard e prassi di riferimento comuni, mediante l'attività di specifici gruppi di lavoro, espressamente costituiti.

## **10.4 Altre attività svolte nel periodo**

Nell'ambito delle relazioni tenute con gli organismi internazionali vanno poi segnalate per completezza alcune iniziative di varia natura.

### ***Incontro con la delegazione cinese***

Il giorno 6 novembre 2008 una delegazione cinese con il Vice ministro e Vice commissario del ministero cinese per la supervisione, WU Yulian, che svolge in Cina attività di contrasto alla corruzione è stata ricevuta da esponenti del SAeT. Alla delegazione cinese è stata illustrata l'operatività della nuova struttura, le aree e le direttrici nelle quali opera ed intende operare.

### ***Progetto F.A.C.E. (fight against corruption in europe)***

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, a seguito del suo subentro, avvalendosi del SAeT, nelle attività e nelle funzioni precedentemente svolte dall'Alto Commissario contro la corruzione, ha dovuto esaminare la possibilità di riattivazione del progetto FACE, analizzandone la fattibilità con le più ridotte risorse umane disponibili.

Tale progetto è stato presentato a suo tempo dall'ex Alto Commissario in qualità di promotore, in partnership con le agenzie anticorruzione austriaca e lettone e con università e istituti di ricerca italiani e austriaci, nell'ambito del Programma,

cofinanziato dalla Commissione Europea, per la “Prevenzione ed il Contrasto del Crimine”, ed è stato approvato dalla Commissione Europea nel febbraio 2008 con un finanziamento di euro 1.500.000 circa.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, quale destinatario delle funzioni e del personale del soppresso Alto Commissario e nel cui ambito opera il SAeT, ha provveduto ad esaminare la possibilità di riattivazione del progetto FACE, sospeso dopo l’adozione del decreto legge n. 112 del 2008, concludendo per la impossibilità di adeguatamente fronteggiare gli adempimenti ad esso connessi, e ciò in considerazione delle ridotte risorse di personale ed anche prendendo atto che alcuni dei partner internazionali che avevano inizialmente dato la loro adesione al progetto non erano più disponibili.

Conseguentemente, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha comunicato alla Commissione Europea la rinuncia al progetto ed al relativo finanziamento già autorizzato, dandone altresì comunicazione ai partner sia italiani che esteri.

Per la cronaca va ricordato che il progetto aveva come scopo l’elaborazione di una metodologia, volta ad individuare, con il supporto di un’idonea soluzione informatica, un set di possibili indicatori di tipo obiettivo del livello di corruzione, ivi compresi gli indicatori del rischio di corruzione, sulla base di un modello caratterizzato dalla sua esportabilità in diversi Paesi ed alternativo alle metodologie di misurazione basate sulla mera percezione della stessa.

Con portata tutta italiana e rivisitandolo nei suoi obiettivi iniziali esso verrà riproposto e sviluppato nell’ambito delle convenzioni del SAeT con alcune università italiane che stanno predisponendo una proposta di progetti di rilevante interesse nazionale (Bando PRIN 2008).

### ***Giornata mondiale contro la corruzione***

Il 9 dicembre di ogni anno ricorre la Giornata internazionale contro la corruzione, istituita nel 2003 quando a Merida, in Messico, dal 9 all’11 dicembre è stata aperta agli Stati la firma della Convenzione ONU contro la corruzione, adottata dall’assemblea generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003.

Per celebrare tale ricorrenza, il 9 dicembre 2008 è stato organizzato presso l’Università degli Studi di Tor Vergata di Roma un convegno dal titolo “La giornata mondiale contro la corruzione” che ha visto la partecipazione del Direttore Esecutivo dell’UNODC Prof. Antonio Costa, dei Professori Giovanni Tria e Roberto Rampioni della Università di Tor Vergata, del Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica Antonio Naddeo, del Professore Luciano Hinna, Direttore del Centro per l’innovazione nella Pubblica Amministrazione della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Tor Vergata e responsabile

dell'Hub del SAeT nonché della Dott.ssa M.Teresa Brassiolo, Presidente di *Transparency International*. Il convegno è stata una occasione, tra le altre cose, per sensibilizzare su un tema tanto importante gli studenti universitari, che costituiscono la classe dirigente di domani.



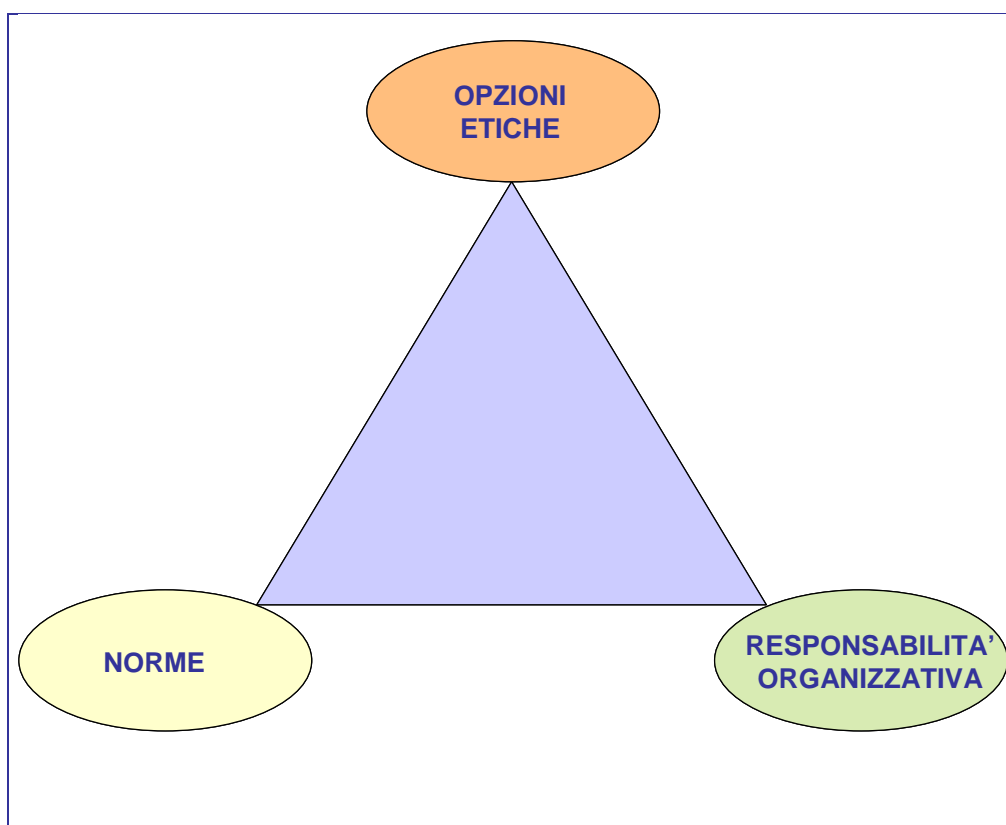
## PARTE III L'IMPOSTAZIONE CHE SI INTENDE DARE: LA PREVENZIONE MEGLIO DELLA REPRESSIONE

### 11 UN NUOVO MODELLO DI INTERVENTO PER L'ANTICORRUZIONE

#### 11.1 Gli elementi costitutivi del nuovo modello anticorruzione

Il modello di lotta alla corruzione che si vuol realizzare può essere inscritto geometricamente in un triangolo ai cui vertici si pongono opzioni etiche, norme da rispettare ed il concetto di responsabilità organizzativa.

Figura 17 Il nuovo modello di lotta alla corruzione



In estrema sintesi il modello può essere così specificato: il reato di corruzione pesa in capo alla persona che lo commette, ma esiste una responsabilità organizzativa in testa al dirigente dal quale dipende il reo, qualora egli non riesca a dimostrare di avere applicato tutte le procedure necessarie per prevenire il rischio di corruzione che “si annida” nella sua struttura.

Il modello per valutare il rischio di corruzione (autovalutazione del rischio), così come le linee guida per adottare le procedure idonee ed i sistemi di controllo relativi (programmi di *internal auditing* per la corruzione e le frodi contro la P.A.), verranno forniti al dirigente dal SAeT.

Ogni anno, partendo dai risultati dell'autodiagnosi, ciascuna entità amministrativa valuterà il rischio di corruzione per le singole unità organizzative in cui si articola. In un secondo momento il dirigente formulerà, sulla base della suddetta valutazione, il "programma anticorruzione e trasparenza", nel quale individuerà le unità ed i relativi responsabili assegnati alla gestione del rischio; programma che, se le condizioni rimangono immutate, potrà essere anche confermato di anno in anno.

Il dirigente generale di una struttura nella quale viene accertato un episodio di corruzione non è ovviamente penalmente responsabile; tuttavia, venendo meno il rapporto fiduciario con l'amministrazione, a causa della mancata adozione delle procedure correlate al rischio che è chiamato a presidiare nell'ambito del suo mandato professionale, viene a lui riconosciuta una responsabilità *organizzativa* personale (ovviamente diversa dalla responsabilità amministrativa che grava invece sull'ente). Perché la responsabilità organizzativa sia tale essa deve essere opportunamente codificata nel contratto di lavoro con il dirigente; in questo modo l'evidenziarsi di una responsabilità organizzativa a suo carico può condurre anche alla risoluzione del rapporto di lavoro per giusta causa.

Appare evidente, dunque, che il modello al quale si sta lavorando è di fatto un mix di elementi ed istituzioni che spaziano dal concetto di codice etico per la P.A., ispirato al D.Lgs. 231/2001, a quello di responsabilità organizzativa, collegato alla L. 626/94 in materia di sicurezza sul lavoro. In fin dei conti, del resto, le procedure di prevenzione della corruzione e delle frodi possono essere assimilate a semplici "standard di qualità" quando non esistono norme che la rendono obbligatoria.

Con questo quadro concettuale che farà da sfondo ai regolamenti che andranno emessi si vuole avvicinare il comportamento delle aziende pubbliche a quello delle imprese private.

Queste ultime, infatti, pur gestendo risorse molto più limitate rispetto alle Pubbliche Amministrazioni e quindi pur essendo economicamente meno esposte al rischio di corruzione dei loro dirigenti e funzionari, adottano da sempre procedure di ispezione mirate a individuare eventuali reati di corruzione e frode perpetrati da dipendenti infedeli a danno dell'impresa in cui lavorano. La corruzione è comunque anche per il mondo privato ricchezza sottratta indebitamente all'azienda. Quando il reo viene scoperto scatta ovviamente il risarcimento del danno, il licenziamento e a volte anche la denuncia alla magistratura. Per il dirigente responsabile del servizio ai danni del quale è stata compiuta la frode, il diretto superiore del reo scoperto, invece scatta una

“condanna morale forte” anche se riesce a dimostrare di aver usato tutta la diligenza del buon padre di famiglia per scongiurare il reato. Chi vive la realtà delle imprese lo sa: anche senza colpe dirette il dirigente viene emarginato, bloccato nella carriera e spesso costretto dalle sole pressioni psicologiche a cambiare azienda. Si deve prendere atto che qualcosa non ha funzionato: una colpa di chi ha il compito di vigilare e non ha vigilato a sufficienza esiste, anche se si sa che contro la malafede non c’è sistema o procedura che tenga. Certo questa procedura tiene ancora di meno quando neanche esiste, come nel caso delle Pubbliche Amministrazioni. Per esse, infatti, il problema si pone in termini diversi. In primo luogo non tutte le Pubbliche Amministrazioni sono esposte allo stesso rischio di frode e corruzione; anche all’interno di uno stesso ente, poi, alcuni servizi sono più “rischiosi” di altri: un ufficio acquisti presenta evidentemente un rischio diverso da un centralino. Il problema è legato alla mancata considerazione del concetto di mala fede; le procedure operative interne, di conseguenza, non sono tarate sul reale livello di rischio di corruzione. Ciò implica che fenomeni analoghi alla Tangentopoli di qualche anno fa potrebbero ripetersi, e nei fatti si ripetono, senza che si sia imparato nulla dalla storia: non si è capitalizzato sugli errori nella progettazione delle procedure interne ed è inevitabile, quindi, che, per dirla alla Vico, si assista a corsi e ricorsi storici. Finora si è capitalizzato solo sulla repressione, mentre poco o niente è stato fatto per la prevenzione: i modelli organizzativi interni sono rimasti gli stessi e con lo stesso livello di rischio di prima. Ne consegue la necessità di spostare il baricentro sull’attività di prevenzione.

Le ragioni di un simile atteggiamento sono diverse: è radicata la convinzione che il dipendente pubblico sia onesto, dal momento che ha giurato fedeltà allo Stato e che la sua fedina penale “immacolata” è requisito indispensabile alla sua assunzione. Ma per quanto suggestiva, questa è una visione un po’ ingenua ed ottocentesca della figura del dipendente pubblico. Un pizzico di cinismo non guasterebbe: Oscar Wilde diceva che a fare la differenza tra un farabutto ed un galantuomo è il fatto che del primo conosciamo le malefatte mentre del secondo ancora no. Ovviamente presumere fino a prova contraria che i dipendenti pubblici siano tutti onesti è senza dubbio corretto oltre che doveroso; tuttavia far finta che non esistano tra di loro dei farabutti non è più ingenuità, è irresponsabilità organizzativa.

Da quanto finora affermato si desume che la lotta alla corruzione è una priorità per tutte le Amministrazioni Pubbliche e non solo per il SAeT in quanto struttura dedicata. Questo porta all’individuazione di un problema organizzativo, prima che di controllo esterno e di repressione; il SAeT deve necessariamente dare precedenza, almeno nella sua prima stagione, al primo dei due aspetti. In medicina si direbbe che la cura funziona meglio quando non ci si ammala.

Poniamo il caso che la corruzione sia, come è in effetti, una “cattiva qualità dall’amministrazione”. Una amministrazione che inseguia la qualità di un servizio o dell’intera struttura deve necessariamente fare riferimento a tre diversi

soggetti: due all'interno della struttura ed eventualmente un terzo esterno, l'ente certificatore.

Prima di tutto, infatti, la qualità è un problema operativo di chi agisce nella struttura: le procedure di qualità devono essere seguite. Servizi di qualità si ottengono con organizzazioni di qualità; può accadere che un'organizzazione non di qualità produca servizi di qualità, ma ovviamente questa non è la regola, è un'eccezione. È il processo a garantire il risultato; un risultato buono, d'altro canto, da solo non garantisce la bontà del processo.

La domanda che vale la pena porsi allora è: "le strutture della nostra Pubblica Amministrazione possono essere considerate un sistema qualità dal punto di vista della prevenzione della corruzione?". È ovvio che se il nostro obiettivo è la riduzione della corruzione prescindendo da quanto di essa viene effettivamente scoperto, denunciato e perseguito, dobbiamo pensare in termini di modello organizzativo, proponendo un sistema di qualità che abbassi il rischio di errore, nel nostro caso di corruzione. Sarebbe inutile aumentare ex post i controlli di qualità su prodotti e servizi omettendo di operare a monte sul sistema qualità: certo verrebbe evidenziato un maggior numero di difetti, ma senza che ciò possa ripercuotersi positivamente sulla qualità del processo. Il ragionamento è analogo nel caso della lotta alla corruzione: se ci si concentra sulla repressione piuttosto che sulla prevenzione, verosimilmente si assisterà ad un incremento delle denunce e conseguentemente di reati scoperti e sanzionati, senza che questo si traduca, tuttavia, in un abbassamento del livello di corruzione. L'obiettivo, in altre parole, non è solo scoprire a giochi ormai fatti, bensì prevenire e dunque scoraggiare eventuali episodi di corruzione.

Quanto finora detto evidenzia il fatto che anche nel caso della corruzione, come in quello della qualità, si rende necessario seguire degli standard: non solo le norme del codice penale, ma gli stessi processi organizzativi devono essere di ausilio nella prevenzione di situazioni di rischio.

Ma, in fondo, cosa è il rischio di corruzione? Per rischio si intende la probabilità che si verifichi un evento negativo, nel nostro caso la corruzione. Dal punto di vista organizzativo come si può gestire il rischio? In due maniere: a) diminuendo la probabilità che l'evento negativo si verifichi; b) qualora l'evento negativo si verifichi, agire per il contenimento del danno. Un'azione di mera repressione prende atto del danno arrecato, senza tuttavia incidere né sulla probabilità futura, né sull'entità del danno stesso.

Prevenire invece significa incidere sull'organizzazione, agendo sui comportamenti, sulle procedure, sulla formazione del personale, sulla trasparenza, così da abbassare la probabilità che si verifichi l'evento negativo e da limitare i danni qualora esso si verifichi nonostante i tentativi di evitarlo. È opportuno sottolineare, del resto, che un episodio di corruzione comporta conseguenze negative non solo dal punto di vista economico, ma anche dal

punto di vista della reputazione. E un danno di immagine, del resto, è sicuramente più grave di un danno economico. Nel 1985 Warren Buffett, l'oracolo di Omaha, in una lettera ai dipendenti della banca d'affari Salomon Brothers, scriveva: "Se perderai soldi dell'azienda cercherò di essere comprensivo...se nuocerai all'immagine dell'azienda non avrò pietà". Senza dubbio Buffett sintetizza efficacemente quanto importante siano l'immagine e la reputazione per un'impresa privata; nel caso dello Stato e delle Amministrazioni Pubbliche, poi, la loro rilevanza è evidentemente ancora maggiore.

Se le strutture private possono, in alcuni casi, trasferire i rischi a soggetti terzi, sfruttando eventuali polizze assicurative volte a tutelare l'azienda, ad esempio, dall'infedeltà dei dipendenti, la Pubblica Amministrazione, invece, tende ad "autoassicurarsi", ma il rischio sussiste sempre. La domanda ipotetica che ci si dovrebbe porre è: "Con l'attuale struttura procedurale delle Pubbliche Amministrazioni, che di fatto finge che la corruzione non esista, si troverebbe una assicurazione disposta ad assumersi la copertura del rischio?" Ovviamente la risposta, tutt'altro che ipotetica, è negativa. Viene allora da chiedersi quali iniziative bisognerebbe intraprendere a livello organizzativo (separazione dei compiti, conflitto di interessi ed indipendenza, trasparenza dei processi, rotazione delle funzioni, coinvolgimento di più soggetti all'aumentare dei valori economici in gioco, ecc.) per far sì che un'assicurazione fosse disposta ad assumersi il rischio. Lo sforzo che, ovviamente con il supporto di adeguati strumenti di formazione, di *risk analysis* e di controllo, il SAeT richiede alle Pubbliche Amministrazioni tutte è proprio in questa direzione.

Anche il concetto di controllo richiede un minimo di attenzione, per cui sembra opportuno, in questa sede, spendere qualche parola proponendo qualche riflessione. Esiste un controllo operativo di primo livello che è svolto da colui che è inserito nel processo di espletamento di una funzione o di un servizio. La qualità di questo controllo è funzione della qualità delle procedure che debbono essere seguite. Se esse non prevedono la trasparenza e non sono orientate alla prevenzione del rischio di fenomeni di corruzione, l'efficacia della prima forma di controllo risulterà inevitabilmente indebolita. Tuttavia anche l'esistenza di forme di controllo operativo "forti", conseguenza di procedure mirate e finalizzate, non è, da sola, garanzia di successo. È necessario, infatti, un controllo di secondo livello volto a verificare l'effettivo rispetto delle procedure previste dal primo livello di controllo. Il codice stradale fissa i limiti di velocità e ciascuno di noi, ponendo in atto un proprio controllo operativo (di primo livello), dovrebbe rispettare tali limiti quando è al volante di un'auto. Senza la polizia che vigila sull'effettivo rispetto di quelle procedure - attuando, in altre parole, un controllo di secondo livello - anche il primo, prima poi, si allenta e registra una caduta. Serve, infine, un'altra tipologia di controllo: il controllo che mira a mantenere aggiornate le procedure adeguandole alle esigenze ed alla evoluzione del rischio. Osservare procedure obsolete non abbassa il rischio, ma crea solo burocrazia, aumentando così il rischio.

Ne deriva che si rendono necessari, da un lato, un investimento di tipo organizzativo e, dall'altro, uno sul sistema dei controlli interni, prevedendo delle figure il cui compito è la verifica dell'adeguatezza delle procedure. Tali "figure" altri non sono che gli *internal auditor*, responsabili di quella funzione, l'*internal auditing* appunto, di cui tanto si parla oggi, spesso anche a sproposito, che esiste nelle norme ISO, nella 626/94, nei codici etici, ma che non è ancora entrata nel panorama dei controlli interni della P.A., nonostante il D.Lgs. 29/93 ed il D.Lgs. 286/99. Si tratterebbe, dunque, di assegnare alla funzione *internal auditing* il controllo della trasparenza, del rispetto delle procedure anticorruzione, della qualità, del rispetto degli standard, ecc.

Il controllo operativo di primo livello e quello di secondo legato alla funzione di *internal auditing* sono tuttavia scarsamente efficaci in mancanza di una idonea "cultura del controllo". Fino a quando un automobilista incrociando un'auto che viaggia nel senso opposto alla sua si sentirà in dovere di segnalare al collega la presenza di una pattuglia di controllo, divenendo complice del reo piuttosto che delle forze dell'ordine, sarà difficile parlare di cultura del controllo e di lotta alla corruzione. Impegno sociale non è avvisare il reo che sta per scattare un controllo; impegno sociale è denunciare qualcuno perché con il suo comportamento non solo mette a rischio la propria vita e quella di altri, ma vanifica le regole che la società civile si è data per la corretta convivenza.

La lotta ed il contrasto alla corruzione, probabilmente, potranno essere anche un'occasione per rivedere da un lato il sistema dei controlli di primo e di secondo livello – ovviamente tutti interni all'amministrazione, ma che in ogni caso non si sostituiscono a quelli esterni operati dagli appositi organismi – e, dall'altro, per promuovere una campagna culturale che provi a spostare l'asse di attenzione dalla paura del reato e del peccato, e quindi dall'attesa del condono e del perdono, all'impegno sociale che teme l'infamia, il giudizio negativo della società civile, che non perdona e non condona.

## **11.2 Le leve di attuazione del nuovo modello: etica e responsabilità**

Come già sottolineato, le Pubbliche Amministrazioni non sono tutte uguali e non sono tutte esposte allo stesso livello di rischio di corruzione. Per fronteggiare il rischio è necessario intervenire con l'organizzazione ed il controllo. Non si può però pensare di fare organizzazione con le norme giuridiche, come si è sempre fatto fino ad ora.

La prevenzione è nella sfera dei comportamenti, etici verrebbe da aggiungere, e quindi non si può pretendere di "normare" in dettaglio tutto. È sufficiente introdurre un riferimento generale, del tipo:

Ciascuna amministrazione, valuta il proprio livello di esposizione al rischio di corruzione e scarsa trasparenza ed adotta tutti gli interventi organizzativi necessari.

In caso di fenomeni di corruzione, in capo al responsabile dell'unità organizzativa in cui si è verificato il reato, viene individuata una responsabilità organizzativa qualora non riesca a dimostrare di aver adottato tutti quei provvedimenti che la situazione avrebbe invece richiesto.

È un po' la logica che ispira il D.Lgs. 231/2001 relativo alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica. Tale decreto (art. 6) prevede che, in caso di reati commessi da soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione di un ente, esiste una responsabilità amministrativa dell'ente qualora non si riesca a provare che:

- l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui al punto precedente;
- le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione.

Riportando la logica del D.Lgs. 231/2001 al caso della corruzione nelle pubbliche amministrazioni si potrebbe pensare ad una specifica forma di responsabilità – una *responsabilità organizzativa* – qualora non si dimostri di aver introdotto procedure idonee a prevenire i rischi di corruzione e frode.

La corruzione è, fuori di ogni dubbio, un reato; tuttavia le procedure di prevenzione non rientrano nella cosiddetta “frontiera giuridica” in senso stretto, bensì nello “spazio etico”, quello dei comportamenti non richiesti dalla norma, ma dettati dalle esigenze. Un concetto, quello dello spazio etico, la cui introduzione mostra qualche difficoltà in un paese come il nostro, nel quale così poco spazio è lasciato all'etica dei comportamenti.

L'idea è dunque quella di utilizzare lo strumento legislativo per “spingere” all'adozione di comportamenti “etici”, facendo leva sulla responsabilizzazione del dirigente e restituendo ad esso la funzione manageriale di analisi, valutazione e prevenzione della corruzione e non di semplice ottemperanza alla norma. I provvedimenti organizzativi devono dunque basarsi sulla individuazione e promozione dei comportamenti più appropriati. Questi ultimi possono essere suggeriti dalle *best practice* ma dipendono, in ultima istanza, dalla sensibilità e dalla capacità manageriale di chi è chiamato a governare processi e funzioni.

## 12 GLI STRUMENTI CHE IL SAET METTERÀ A DISPOSIZIONE DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI

### 12.1 Gli strumenti per la lotta alla corruzione: uno sguardo di insieme

Gli strumenti che dovranno essere adottati dalle singole organizzazioni sono strumenti “tecnici e culturali” allo stesso tempo. Essi possono così essere sintetizzati:

- sviluppo di un modello per la misurazione del fenomeno corruzione;
- metodologie per l’analisi del rischio che ciascuna amministrazione dovrà adottare per procedere in autodiagnosi alla valutazione del rischio di corruzione;
- linee guida per redigere il *programma annuale di contrasto alla corruzione* da rendere disponibile sul sito di ciascuna organizzazione e da comunicare al SAeT per la elaborazione del piano annuale nazionale di anticorruzione;
- piano annuale nazionale di contrasto alla corruzione e diffusione della trasparenza;
- sistemi di segnalazione interni all’amministrazione di rischi di corruzione per garantire la trasparenza ed il coinvolgimento di tutta la struttura alla lotta alla corruzione;
- programmi di formazione, anche con supporto e-learning, per accompagnare tutto il processo di introduzione di questi nuovi concetti ed elementi;
- organizzazione di un Multistakeholder Forum dell’Anticorruzione.

Di seguito vengono analizzati i singoli strumenti sopra elencati.

### 12.2 Sviluppo di un modello di misurazione del fenomeno corruzione

La Banca Mondiale<sup>12</sup> vede nel fenomeno della corruzione “uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo economico e sociale”. Storicamente, tuttavia, la letteratura scientifica sul tema ha interpretato il fenomeno della corruzione come qualcosa di “immisurabile ed imponderabile<sup>13</sup>”. Dalla fine degli anni Novanta, però, anche grazie ad una serie di organizzazioni internazionali (Agenzie dell’Onu,

---

<sup>12</sup> [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), alla voce “Anticorruption”.

<sup>13</sup> Wraith R., Simpkins E., *Corruption in Developing Countries*, Allen & Unwin, 1963.



Banca Mondiale, ecc.), organizzazioni non profit (Transparency International), e centri di ricerca (Columbia University, Economist Intelligence Unit, PWC, ecc.) hanno cominciato a diffondersi iniziative di rilevazione e strumenti di misurazione del fenomeno corruzione. Il fatto che esso sia, ad oggi, difficilmente misurabile è, infatti, un ostacolo alla valutazione dell'efficacia delle strategie anticorruzione, i cui risultati, in mancanza di un modello di misurazione della corruzione, non possono evidentemente essere calcolati.

Le attuali forme di misurazione della corruzione si differenziano tra loro per:

- oggetto di misurazione: livello di corruzione, cause o effetti della stessa;
- oggettività/soggettiva della misurazione;
- aggregazione/disaggregazione della misurazione.

Le misure attualmente esistenti sono quasi tutte di tipo soggettivo, rilevando percezioni di cittadini, imprese ed esperti, e di tipo aggregato, fornendo cioè dati globali per un paese e non consentendo di cogliere le differenze per territorio e/o per settore. Pur trattandosi di strumenti molto utili ad accrescere la consapevolezza del fenomeno da parte dell'opinione pubblica e a stimolare, di conseguenza, il dibattito, le misure esistenti non permettono di fornire indicazioni precise su come/dove intervenire.

Il primo ostacolo alla misurazione della corruzione è costituito dalla soggettività dei dati, legati il più delle volte alla considerazione della "percezione" della corruzione, più che a dati oggettivi. Per definizione, infatti, fenomeni quali la corruzione tendono a non lasciare traccia (se non per sbaglio); ragione, questa, che giustifica la disponibilità quasi esclusiva di dati percepiti più che oggettivi. Nel tentativo di aggirare questo ostacolo, tuttavia, si vanno diffondendo forme di raccolte di dati sempre più "mirate", il cui obiettivo è la misurazione indiretta della corruzione, mediante, cioè, la considerazione di dati direttamente correlati alla corruzione anche se non strettamente identificabili con la stessa. Si prenda, ad esempio, il caso della realizzazione di un'opera pubblica<sup>14</sup>: la comparazione tra i costi ufficiali del progetto e quelli stimati dalla valutazione indipendente di ingegneri terzi potrebbe costituire, con tutte le cautele del caso ovviamente, un modo indiretto di misurare eventuali episodi di frode. È forse superfluo sottolineare che una simile misurazione è inficiata da numerosi fattori, non ultima la probabilità di errori di valutazione e la mancata considerazione della possibilità di scarti di produzione, che potrebbe essere letta, invece, come un tentativo di frode.

---

<sup>14</sup> L'esempio non è casuale; un simile studio è stato compiuto in Indonesia dal Prof. Benjamin A. Olken, dell'Università di Harvard. Si veda Olken B. A., "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", in *Journal of Political Economy*, 2007, vol. 115, no. 2.

In Italia si dispone di un gran numero di statistiche giudiziarie su aspetti oggettivi, relativi al numero di denunce/condanne per i reati di frode e corruzione. Benché si tratti di misure oggettive, tuttavia, si discute dell'utilità di tali statistiche, che hanno una serie di innegabili limiti:

- rilevano i fenomeni di corruzione solo una volta che questi si sono manifestati;
- rilevano solo la “punta dell'iceberg”, dal momento che molti episodi di corruzione sono destinati a non essere mai scoperti;
- rilevano probabilmente più l'efficacia del sistema giudiziario che il livello di corruzione.

Rientra dunque tra le priorità del SAeT lo sviluppo di un modello di misurazione della corruzione, in grado di ovviare ai suddetti limiti, fornendo contestualmente dati quanto più oggettivi possibile. Esistono, tuttavia, una serie di questioni che devono essere considerate.

Innanzitutto bisogna sfatare l'erronea convinzione che la corruzione non sia suscettibile di misurazione. La corruzione può essere, e nei fatti lo è già, misurata, in tre diversi modi:

1. considerando la percezione che del fenomeno hanno stakeholder rilevanti;
2. mappando le caratteristiche istituzionali di un paese, le quali forniscono informazioni importanti relativamente all'esistenza di eventuali opportunità o incentivi alla corruzione. È evidente che in questo modo si ottengono dati volti *in primis* alla misurazione del rischio di corruzione di un paese, più che del fenomeno in sé per sé;
3. mediante *audit* di specifici progetti. Il limite dell'auditing di singoli progetti, tuttavia, è legato al fatto che fornisce un dato parziale, relativo ad un singolo episodio, non comparabile.

Nelle intenzioni del SAeT, come si vedrà, ci sono sia la progettazione di un modello di misurazione del fenomeno corruzione in sé che l'emanazione di linee guida volte, invece, alla mappatura del rischio di corruzione. Il fine ultimo, evidentemente, è legato alla volontà di avere un quadro quanto più esaustivo possibile della corruzione, considerata sia nella sua condizione attuale che in quella potenziale. La possibilità di misurare il fenomeno corruzione così come è oggi e di considerare contestualmente anche il rischio che si verifichino futuri episodi di corruzione permette la formulazione di politiche e strategie molto più efficaci. Ecco perché la misurazione della corruzione in tutti i suoi aspetti costituisce uno dei punti più importanti del programma di attività del SAeT.

### 12.3 Linee guida per l'analisi del rischio di corruzione

Lo sviluppo di un efficace programma anticorruzione nella Pubblica Amministrazione non può prescindere da un'esaustiva analisi dei punti di debolezza di ogni organizzazione, che a sua volta deve necessariamente fare riferimento ad una approfondita valutazione del rischio di frodi e corruzione cui le organizzazioni stesse sono soggette. È dunque auspicabile anche nella Pubblica Amministrazione l'applicazione delle tecniche di analisi e valutazione del rischio che fanno capo al *risk management*, che costituiscono, peraltro, un eccellente *framework* concettuale dal quale derivano molti altri elementi di un piano anti-corruzione, primo fra tutti il sistema dei controlli.

I benefici derivanti dall'applicazione delle suddette tecniche, infatti, sono riconducibili fondamentalmente al fatto che la conoscenza e la comprensione del rischio di corruzione rendono possibile la progettazione di sistemi di controllo in grado di fronteggiare (e, nella migliore delle ipotesi, di debellare) tale rischio.

Molto copiosa è la letteratura in tema di analisi del rischio; negli anni sono stati proposti numerosi standard, il più famoso dei quali è probabilmente l'*Enterprise Risk Management* (meglio noto come ERM) proposto dal *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO)*<sup>15</sup>.

Non è evidentemente questa la sede adeguata per una disamina dettagliata dei numerosissimi standard di *risk assessment*. In linea generale, tuttavia, al solo scopo di inquadrare l'argomento, è possibile individuare alcune attività che costituiscono gli elementi di base di un processo di valutazione del rischio di frode, di cui si dovrà necessariamente tener conto nella progettazione di un modello per la P.A..

*Valutazione dei fattori che influenzano il rischio di frodi*, condotta mediante lo studio degli episodi fraudolenti eventualmente avvenuti in precedenza, del settore in cui opera l'ente, ecc..

I principali fattori suscettibili di influenzare il rischio di frodi sono riconducibili a tre macro-categorie:

1. *pressioni*, finanziarie, personali, esterne, legati al perseguimento di obiettivi organizzativi eccessivamente ambiziosi, ecc.;
2. *opportunità*, reali o percepite, normalmente riconducibili alla posizione di chi compie la frode (nel nostro caso di chi si lascia corrompere);
3. *razionalizzazione*, convincendosi che “non c'è nulla di male”, “lo fanno tutti”...

---

<sup>15</sup> Cfr. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATION OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO), *Enterprise Risk Management. Integrated Framework*, settembre 2004.

*Individuazione delle possibili ipotesi di frodi*, da riclassificare nei tre ambiti sottoelencati:

1. affermazioni fraudolente;
2. appropriazioni indebite di beni;
3. corruzione.

*Definizione di una “scala gerarchica” dei rischi*. La “gerarchizzazione” dei rischi sulla base della loro significatività deve tener conto sia della loro probabilità di accadimento che del loro impatto, ossia della quantificazione dei loro effetti sulle performance dell’organizzazione.

*Valutazione ed individuazione dei controlli*. Il processo di valutazione dei rischi si focalizza in primis sulla considerazione del c.d. *rischio inerente*, ossia quello che grava sull’organizzazione in assenza di qualsiasi azione finalizzata ad alterare la probabilità e/o l’impatto del rischio stesso. L’individuazione degli eventuali controlli volti a presidiare il rischio conduce invece alla valutazione del *rischio residuo*, ossia quella percentuale di rischio che persiste dopo che sono state messe in atto azioni dirette a mitigare il rischio inerente.

I controlli costituiscono lo strumento chiamato a gestire il rischio: migliore è il loro coordinamento e la loro sistematicità, più efficace risulta la loro azione.

*Gestione del rischio*. La gestione del rischio implica lo sviluppo e la messa in pratica di strategie e piani volti ad aumentare i benefici potenziali e a ridurre, dall’altra parte, i costi potenziali. Tali attività comprendono, ovviamente, l’individuazione di tutte le possibili azioni alternative di “trattamento” del rischio, di valutazioni delle stesse e di preparazione della struttura all’implementazione di quelle scelte. Nei fatti tali azioni verranno ad essere l’oggetto del programma di anticorruzione di cui si dirà in seguito.

La strategia di contrasto del rischio di corruzione, naturalmente, cambia in funzione sia della struttura che la pone in atto sia del rischio al quale la stessa è esposta. Diventa pertanto fondamentale, seguendo l’esperienza di altri paesi, proporre sotto forma di linee guida un modello in grado di supportare il processo di individuazione prima e di gestione poi del rischio di corruzione per ciascuna Amministrazione Pubblica.

L’idea delle linee guida non è nuova, ma, come già detto, è mutuata dall’esperienza di altri paesi. Ne costituiscono alcuni esempi le “Anti-corruption guideline” emanate dal *Norwegian Refugee Council*, il “Fraud Control Current Progress and Future Directions guidance on better practice” del *The Audit Office of New South Wales*, le “Fraud and Corruption control guidelines for best practice” della *Crime and Misconduct Commission* del Queensland, la “Corruption Resistance Guide” dell’ICAC, il “Corruption Handbook” dell’USAID.

L'emanazione delle linee guida dovrebbe garantire il giusto livello di omogeneità di comportamento tra le varie Amministrazioni, pur conducendo, ovviamente, a risultati diversi in funzione dei rischi specifici presentati da ciascuna struttura.

Nelle intenzioni del SAeT tali linee guida dovranno fornire almeno gli elementi fondamentali, i rudimenti per così dire, per chi, all'interno di un qualsiasi ente pubblico, si trovi a confrontarsi, da neofita, con l'attività di mappatura del rischio di corruzione. Il documento dovrà essere perciò snello e di facile lettura, dominato da un approccio "pragmatico" più che teorico all'argomento: un vero e proprio "vademecum" del dipendente pubblico per l'analisi del rischio di corruzione, scritto da chi tale analisi non si limita a studiarla, ma la mette pure in pratica.

#### **12.4 Programma anticorruzione del singolo ente**

Al termine del processo di autodiagnosi che ogni unità organizzativa all'interno di un ente dovrà svolgere seguendo le linee guida emesse dal SAeT, ogni Amministrazione Pubblica disporrà di una propria "mappa del rischio di corruzione".

Dopo aver identificato le aree di rischio, dunque, ogni ente dovrà procedere alla predisposizione di un programma, inteso come documento formale, all'interno del quale individuerà le azioni e le iniziative che andranno gradualmente promosse per contrastare i fenomeni di corruzione all'interno dell'amministrazione.

Il suddetto documento dovrà essere pubblicamente accessibile (anche on line) e dovrà essere inviato al SAeT dal responsabile dell'anticorruzione e trasparenza, individuato dai vertici dell'organizzazione all'interno della stessa, preferibilmente nell'ambito della funzione di gestione delle risorse umane.

Il responsabile dell'anticorruzione e trasparenza di ciascun ente, opportunamente "acculturato" mediante mirati interventi formativi (si vedano in proposito le considerazioni più avanti avanzate), dovrà fungere da interfaccia con il SAeT per garantire la trasmissione delle informazioni, contribuendo così a costruire una comunità professionale da sviluppare e migliorare nel tempo come struttura di alta competenza distribuita sui vari enti.

#### **12.5 Programma nazionale di contrasto alla corruzione e sviluppo della trasparenza**

Annualmente il SAeT si preoccuperà di predisporre un "programma nazionale di contrasto alla corruzione e sviluppo della trasparenza", ottenuto dalla messa a sistema dei piani pervenuti dai singoli enti. In esso si individuano le iniziative

comuni da promuovere, favorendo così eventuali economie di scala, nonché la divulgazione delle *best practice* per settori e comparti omogenei.

### **12.6 Sistemi di segnalazione di elementi di rischio di corruzione e scarsa trasparenza**

L'esperienza estera ha ampiamente dimostrato che il controllo sociale dell'opinione pubblica è fondamentale per ottenere risultati ragguardevoli in materia di lotta alla corruzione. Sulla scia di ciò si deve tendere, all'interno di ogni singola struttura organizzativa, alla condivisione dell'impegno contro la corruzione, considerato come un valore imprescindibile per l'organizzazione stessa. La volontà di promuovere la segnalazione di eventuali fatti e situazioni a rischio, quand'anche non scaturisca in una denuncia vera e propria, non va letta come una spinta alla delazione. Al contrario essa deve essere considerata come il tentativo di difesa di un valore civico, oltre che un dovere nei confronti dell'Amministrazione, dei tanti colleghi onesti e dei cittadini, coloro che indirettamente sopportano i maggiori costi della corruzione.

### **12.7 Programmi di formazione nella Pubblica Amministrazione**

Si è affermato più volte che esiste l'esigenza di creare una cultura della lotta alla corruzione all'interno delle strutture pubbliche, oltre che nelle scuole e nelle università.

Elementi quali la lotta alla corruzione, i suoi strumenti, le mappe logiche, sono concetti che appartengono al vocabolario di molti, ma la cui comprensione e conoscenza effettiva sono ancora prerogativa di pochi. Del resto, infatti, se da un lato è vero che la repressione del fenomeno corruzione è attività vecchia quanto i codici penali; dall'altro, non si può non notare che la prevenzione dello stesso fenomeno è un argomento ancora tutto da scoprire. Si evidenzia, dunque, la necessità di creare un livello minimo di conoscenze, di armonizzarle, divulgarle, condividerle, per far sì che esse entrino a far parte del patrimonio conoscitivo di tutti ed in quello organizzativo della Pubblica Amministrazione.

Anche in questo caso esistono alcune esperienze di successo maturate nell'ambito della Pubblica Amministrazione italiana, suscettibili di essere emulate e, naturalmente, migliorate.

Quando il MEF creò la Consip non c'erano esperienze e conoscenze diffuse in materia di *e-procurement*: così venne inizialmente promosso e finanziato un master attraverso la collaborazione con le Università più sensibili ed attente, finalizzato a mettere in moto un processo di acculturamento e di presa di confidenza con nuovi strumenti e nuovi supporti. Oggi, dopo tante edizioni, il

master si finanzia autonomamente con la partecipazione di dipendenti pubblici, laureati in cerca di un nuovo profilo professionale, dipendenti di imprese private che operano sul fronte dell'offerta.

Lo stesso dovrebbe farsi in materia di anticorruzione e trasparenza, nel tentativo di creare all'interno delle singole amministrazioni nuovi profili professionali, oggi inesistenti. Affinché si possa realmente e concretamente realizzare una politica dell'anticorruzione, serviranno *internal auditors* orientati alla trasparenza e all'anticorruzione in grado di adottare programmi di auditing specifici, dirigenti in grado di valutare il rischio di corruzione, esperti informatici in grado di attivare sistemi di segnalazione. Si tratterà, inoltre, di individuare e formare, per ciascun Ministero ed ente pubblico di grandi dimensioni, dirigenti addetti all'anticorruzione. In altre parole la funzione assegnata al SAeT creerà inevitabilmente, da parte delle Amministrazioni Pubbliche, una domanda di formazione sui temi in oggetto che potrà essere soddisfatta solo con il coinvolgimento ed il coordinamento del SAeT.

Nell'ambito delle convenzioni in via di perfezionamento, quindi, si chiederà ad una delle università di organizzare, in collaborazione con il Servizio Anticorruzione e Trasparenza, che assurgerà a garante dei contenuti e dell'approccio, inizialmente un corso di perfezionamento e, una volta testato, un vero e proprio master con crediti formativi, in materia di "Anticorruzione, trasparenza ed etica pubblica", al quale parteciperanno inizialmente, con la doppia veste di docenti e discenti, sia il personale del SAeT, per capitalizzare in competenze e conoscenze, sia dipendenti pubblici e neo laureati che intendono specializzarsi in tale area, andando a costituire così un vivaio di competenze specifiche dal quale attingere sia per rinforzare gli organici del SAeT che quelli di altre Amministrazioni Pubbliche.

Per tenere conto anche delle esigenze delle persone già inserite nel mondo lavorativo, che saranno ovviamente la maggior parte, e della sempre presente esigenza di contenere i costi, capitalizzando sulla realizzazione della prima edizione prototipo si potrà utilizzare un giusto mix di lezioni in presenza e lezioni a distanza e/o in e-learning.

Per garantire, infine, la giusta diffusione su tutto il territorio nazionale, una volta strutturata la prima edizione del master, si potrà replicare il master in altre università sparse sul territorio nazionale, ovviamente sotto la supervisione del SAeT.

Oltre che il mondo accademico, il partner ideale per realizzare questo progetto è ovviamente il Formez, sia per le competenze e le esperienze maturate in ambito formativo, sia per le sinergie che vengono a generarsi all'interno del Dipartimento della Funzione Pubblica, all'interno del quale è inserito lo stesso SAeT.

## 12.8 Il Multistakeholder forum dell'Anticorruzione

Come già affermato in più parti della presente relazione, il contributo che il coinvolgimento e la mobilitazione generale possono apportare alla lotta alla corruzione ed alla diffusione della trasparenza è assolutamente fondamentale. Del resto sul tema si sono già da tempo concentrate, sia a livello nazionale che internazionale, numerose associazioni di volontariato (prima fra tutte Transparency International); molte altre stanno sorgendo, sollecitate dalla notevole attenzione mediatica che il tema assorbe: “caste”, “derive”, indagini e reportage vari stanno facendo nascere una domanda di giustizia sociale che fa leva sulla lotta alla corruzione, intorno alla quale si vanno aggregando soggetti diversi, uniti tuttavia dalla comune volontà di debellare uno dei mali peggiori della nostra società.

Gli obiettivi perseguiti da tali organizzazioni fanno capo principalmente al monitoraggio del fenomeno ed alla realizzazione di specifiche azioni di contrasto della corruzione, finalizzate alla diffusione della convinzione che “sconfiggere la corruzione è un’impresa possibile”.

Tutti i soggetti di cui si è detto finora sono naturalmente importanti partner strategici di SAeT, *in primis* per il fondamentale contributo che possono fornire: molti di loro, infatti, organismi operanti a livello internazionale, costituiscono veri e propri “impollinatori di idee”, robusti *sparring partner*; altri, invece, sono chiamati a giudicare con severità ed indipendenza l’operato di istituzioni e governi nella lotta alla corruzione.

La presenza e la collaborazione di questi soggetti è, dunque, presupposto imprescindibile per il buon funzionamento di strutture come il SAeT: se non ci fossero bisognerebbe inventarli, per dirla utilizzando un’espressione di uso comune. Solo la cooperazione tra il SAeT e questi soggetti, quindi, può assicurare il miglioramento continuo della struttura, evitando così il rischio che la sua attività si limiti alla mera emanazione di principi generali ed alla stipulazione di accordi spesso solo formali.

SAeT, pertanto, appoggia con convinzione la nascita e lo sviluppo di queste associazioni, cui va innegabilmente riconosciuto il merito di favorire l’aggregazione intorno al tema dell’anticorruzione di soggetti e categorie professionali che altrimenti faticerebbero a coalizzarsi.

Nel corso della progettazione dell’Hub e degli spokes<sup>16</sup> e dei lavori preparatori alla stipula delle varie convenzioni si è avuto modo di registrare grande disponibilità da parte di una popolazione assolutamente eterogenea di persone

---

<sup>16</sup> Si ricorda che il modello operativo del SAeT è un modello a raggiera (Hub and spoke) in cui il SAeT (hub) funge da collettore rispetto ad un pluralità di soggetti pubblici e privati attivi nell’ambito della prevenzione e del contrasto dei fenomeni corruttivi.



desiderose di partecipare, a titolo personale oltre che istituzionale, al “grande progetto” di costruzione del SAeT. È il caso di magistrati, ordinari e contabili, specializzati in reati contro la Pubblica Amministrazione, che intendono mantenere la loro indipendenza dalle istituzioni di governo, spesso oggetto di controllo istituzionale. Questo potrebbe rendere difficoltosa la loro collaborazione al di fuori di convenzioni formali stipulate dal SAeT; si tratta, tuttavia, di risorse ad alto contenuto di competenze e a costo zero che debbono essere recuperate anche a livello personale. È il caso, ancora, di ufficiali in pensione dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, delle forze di Polizia, di ex-manager pubblici, di sindacalisti di grande esperienza, di giornalisti tuttora impegnati in battaglie sociali in temi cari al SAeT. È il caso, infine, di studiosi, professori, sociologi, manager di imprese private, funzionari di associazioni di categorie e di strutture di servizio, cittadini comuni, dichiaratisi tutti disponibili a fornire il loro contributo nella lotta alla corruzione.

L’idea, inoltre, è quella di favorire anche l’aggregazione degli studenti di oggi, manager di domani, operando in combinazione con insegnanti e professori sia presso le scuole che presso le università, predisponendo supporti informativi ed utilizzando quanto di più moderno la *social network community* mette a disposizione tramite internet (*User generated Content, Youtube, ecc.*).

L’iniziativa che il SAeT intende promuovere, il *Multistakeholder Forum dell’Anticorruzione*, ha l’obiettivo di collegare tutti i soggetti di cui si è detto finora, dando loro voce, nel tentativo di imitare (auspicabilmente con più successo) quanto è stato promosso qualche anno fa, in sintonia con quanto avveniva all’estero, dal Ministero del Welfare attraverso la Fondazione CSR, la Maratona della Responsabilità Sociale per la divulgazione della cultura della Responsabilità Sociale delle Imprese.

Man mano che la lista delle organizzazioni interessate alla lotta alla corruzione si allungherà, si chiederà loro di aderire al *Multistakeholder Forum dell’Anticorruzione*. Per consentire l’adesione di associazioni di categoria, di imprese, di fondazioni – bancarie e non – di categorie professionali, organismi non profit che condividono gli obiettivi ed i valori del forum, verrà predisposto un manifesto ed uno statuto (al momento in preparazione). Ogni anno, poi, si programmerà l’organizzazione di un convegno - il Forum appunto - per fare il punto della situazione, affrontare temi specifici, proporre interventi, azioni ed indicazioni utili alla causa. Il convegno in oggetto, per di più, potrebbe costituire l’occasione per il SAeT di relazionare, oltre che al Parlamento, come avviene con la presente relazione, anche alla società civile sull’operato e sui risultati conseguiti. Il Forum permetterà di accendere l’attenzione del mondo politico e delle istituzioni sulle opinioni della società civile sul tema dell’anticorruzione. Il SAeT, ovviamente, si servirà di tutti gli elementi che deriveranno da questo proficuo rapporto con la società civile per meglio definire la propria strategia.

## **12.9 Sensibilizzazione dell'opinione pubblica: la corruzione si può combattere**

Si è fatto cenno al fatto che il sistema di segnalazione è scarsamente utilizzato: gli esposti sono insufficienti così come la propensione dell'opinione pubblica a segnalare fatti di corruzione.

Dal momento che il SAeT intende concentrarsi nel prossimo futuro sulla funzione di prevenzione del fenomeno corruzione piuttosto che sull'azione di repressione<sup>17</sup>, la pressione della società civile è un elemento indispensabile. Tuttavia essa non esercita ancora il necessario livello di pressione che dovrebbe, per mancanza di cultura, sensibilità, educazione civica ed impegno sociale.

Purtroppo, oggi la corruzione non è letta come un reato, ma come una “furbata”, o un prezzo da pagare per “rimanere sul mercato”. Per assurdo l'opzione etica sembra sia diventata il rispetto delle norme.

Se non si rispettano più le norme del codice penale figuriamoci se si possono rispettare i valori etici che sono quelli che di fatto poi distinguono una società civile degna di tale attributo. E' la differenza tra la “cultura della colpa” e la “cultura della vergogna”: la prima regolata dalla paura dell'ammenda e della pena e la seconda della paura dell'infamia. Se non si ha paura della pena figuriamoci dell'infamia, del dissenso, della indignazione.

Dobbiamo costruire la società della vergogna in un momento in cui la gente non si indigna più perchè si è perduta la cultura dell'indignazione. Serve quindi una mobilitazione collettiva, una rivoluzione culturale.

C'è da chiedersi perchè si preferisca segnalare illeciti e fatti di corruzione alla redazione di alcune note trasmissioni televisive ( “Striscia al notizia”, “Mi manda Rai Tre”, “Report”, le “Iene”, ecc.) invece che alla magistratura o alle forze dell'ordine. Inoltre bisogna indagare il perché ci si mobilita solo quando viene toccato un diritto o un interesse personale mentre, quando l'interesse è collettivo o sociale, non c'è mobilitazione e non scatta neanche l'indignazione.

C'è da cambiare, quindi, una cultura. Non è un invito alla delazione ma semplicemente un impegno nel rispetto di valori comuni: i reati non riguardano solo i magistrati ma tutta la collettività. La corruzione mina i principi della democrazia ed il futuro del nostro paese.

In questo campo, le iniziative non possono essere che di medio e lungo periodo. Esse devono far leva sulla “formazione”, anche attraverso l'utilizzo degli strumenti più moderni che la tecnologia e i media ci mettono a disposizione.

---

<sup>17</sup> Quest'ultima funzione è perseguita da altri attori, forti e strutturati, che operano da sempre con professionalità e convinzione (forze dell'ordine, magistratura, ecc.).

Bisognerà ripartire dalle scuole elementari, facendo in modo che la lotta alla corruzione e l'etica pubblica entri nelle case e nelle famiglie attraverso il dibattito ed il confronto con i figli. Bisognerà poi proseguire con le scuole superiori e nelle università fino ad arrivare alle istituzioni e alle imprese. Borse di studio, concorsi per i migliori temi e tesi di laurea, dibattiti, ecc. Si sta pensando alla messa a punto di linee guida specifiche per gli insegnanti, sulla scia del *Red Box* realizzato nel Regno Unito per la lotta all'evasione fiscale. Un'altra linea di azione è il coinvolgimento di *testimonial* particolarmente ascoltati dai giovani. Si pensa anche a momenti di ascolto e di contatto, ad interventi di comunicazione sociale, a trasmissioni televisive di servizio pubblico. Si tratta di strumenti che dovranno essere attivati per fare formazione a tutti i livelli. Qui la tecnologia moderna ci viene in aiuto: nell'epoca dei "Blog", dei *social network*, della comunicazione che nasce e circola grazie all'iniziativa dei singoli, si può contare su un "contagio positivo" dei messaggi. Si tratta di usare tutto ciò di cui oggi disponiamo sulla rete internet per giunta a costo molto vicino allo zero.

Le convenzioni che si andranno a sviluppare con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con alcuni media e con l'Autorità garante delle comunicazioni vanno proprio in questo senso.

Questa è una delle traiettorie che SAeT intende seguire, contando sull'appoggio politico e tecnico delle istituzioni, delle associazioni che rappresentano il meglio della società civile.

L'importante è cominciare a muovere l'ingranaggio che poi si alimenterà della sua stessa forza.

## **13 IL MODELLO PROPOSTO A CONFRONTO CON LE BEST PRACTICE INTERNAZIONALI**

### **13.1 Le previsioni dei trattati internazionali**

I più recenti trattati internazionali richiedono agli stati membri la costituzione di organismi specializzati dedicati alla lotta alla corruzione ed alla sua prevenzione. L'importanza di autorità organizzate, specializzate ed indipendenti è stata riconosciuta dapprima dalla risoluzione 97 (24) del Council of Europe Committee of Ministers<sup>18</sup> e, poi, dalla convenzione sulla corruzione del Consiglio d'Europa, nella quale si sottolinea l'impellente necessità di organismi indipendenti, specializzati e in grado di operare efficacemente. Più di recente, inoltre, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione<sup>19</sup> ha previsto l'obbligatorietà di istituzioni volte alla prevenzione della corruzione e di istituzioni di lotta alla corruzione attraverso l'attività di polizia.

### **13.2 I modelli internazionali di istituzioni anticorruzione**

A partire dagli anni Novanta, in Europa e nel resto del mondo, si è assistito, dunque, sulla scia di questi provvedimenti, ad un notevole proliferare di organismi anticorruzione: enti accomunati dai fini (la lotta alla corruzione) ma differenti, tuttavia, per l'approccio adottato.

Un recente rapporto dell'OECD<sup>20</sup> ha esaminato i diversi modelli adottati a livello internazionale per la progettazione delle istituzioni che, nei paesi di riferimento, si occupano della trasparenza e della lotta alla corruzione. In mancanza di un "modello standard", dunque, può risultare utile, in conclusione di questo rapporto, effettuare una sintetica analisi di benchmarking tra quello che è il modello proposto in questa sede e quelle che invece, nel rapporto OECD, sono le differenti configurazioni che un'istituzione anticorruzione potrebbe assumere.

---

<sup>18</sup> *Council of Europe Committee of Ministers Resolution 97 (24) on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption*, adottata dal Committee of Ministers of the Council of Europe il 6 Novembre 1997.

<sup>19</sup> *United Nations Convention against Corruption*, adottata il 31 Ottobre 2003; entrata in vigore il 14 Dicembre 2005.

<sup>20</sup> OECD, *Specialised anti-corruption institutions review of models*, Febbraio 2006.

Tabella 14 Modelli internazionali di istituzioni anticorruzione

Modello	Esempi di istituzioni internazionali
<b>Agenzia multiscopo</b>	HONG KONG: Independent Commission Against Corruption SINGAPORE: Corrupt Practices Investigation Bureau LITHUANIA: Special Investigation Service LATVIA: Corruption Prevention and Combating Bureau NEW SOUTH WALES, AUSTRALIA: Independent Commission Against Corruption
<b>Istituzioni con funzioni di polizia (law enforcement)</b>	SPAGNA: Special Prosecutors Office for the Repression of Corruption-Related Economic Offences GERMANIA: Department of Internal Investigation BELGIO: Central Office for the Repression of Corruption NORVEGIA: The Norwegian National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime (Økokrim) REGNO UNITO: Serious Fraud Office
<b>Istituzione di prevenzione, sviluppo di politiche e coordinamento</b>	FRANCIA: Central Service for Prevention of Corruption USA: Office of Government Ethics CANADA: Office of the Public Sector Integrity Commissioner and Public Service Commission MALTA: Permanent Commission Against Corruption QUEENSLAND, AUSTRALIA: Crime and Misconduct Commission

In linea di massima il Rapporto evidenzia tre diversi modelli che un'istituzione anticorruzione può adottare:

1. il modello dell'*agenzia multiscopo*. L'agenzia multiscopo rappresenta il più chiaro esempio di approccio monoistituzionale basato sui pilastri della repressione e della prevenzione della corruzione, concentrando in unico organismo il supporto alla formulazione delle politiche, l'analisi e l'assistenza tecnica, l'ascolto e l'informazione, il monitoraggio e l'informazione. La persecuzione dei reati, invece, rimane nella maggior parte dei casi una funzione separata;
2. il modello dell'*istituzione con funzioni di polizia (law enforcement)*, probabilmente il più diffuso nell'Europa Occidentale. Questo modello assume differenti configurazioni a seconda dei differenti tipi di specializzazione. Esso può infatti concretizzarsi in un organismo dedicato alla scoperta ed investigazione dei reati o alla persecuzione degli stessi o in un organismo che unifichi tutte queste attività;
3. il modello dell'*istituzione di prevenzione, sviluppo di politiche e coordinamento*. Ad un'istituzione di questo tipo sono affidate una o più funzioni di prevenzione della corruzione, come la ricerca, l'analisi, lo

sviluppo ed il coordinamento di politiche, la formazione e l'assistenza ai vari organismi sui rischi della corruzione e sulle soluzioni disponibili. In genere tale modello non prevede funzioni di polizia, anche se, talvolta, possono essere previsti poteri disciplinari.

Pur trattandosi, come si è visto, di approcci sensibilmente differenziati tra loro, è possibile rinvenire una serie di principi comuni, derivati dai documenti emanati sul tema dell'anticorruzione dalle più importanti istituzioni europee ed internazionali, la cui applicazione costituisce l'optimum cui tendono tutti gli enti considerati. I suddetti principi costituiscono, in un certo senso, il minimo comun denominatore tra tutti gli organismi internazionali che si occupano di lotta alle frodi ed alla corruzione.

### 13.3 I principi a cui si ispira il modello proposto per il SAeT

Il modello proposto per il SAeT, illustrato nel presente documento, si pone a cavallo tra il primo ed il terzo dei modelli proposti dall'OECD, pur essendo maggiormente indirizzato verso quest'ultimo. La progettazione di tale modello, per di più, come si evince chiaramente dalla lettura del presente documento, è avvenuta tenendo in grande considerazione i principi fondamentali in materia di anticorruzione rinvenuti nelle più importanti convenzioni internazionali.

**Tabella 15 I fondamentali principi derivati dalla convenzioni internazionali**

Principio	Fonte	Descrizione
<b>Indipendenza ed autonomia delle istituzioni anticorruzione</b>	United Nations Convention against Corruption, Art. 6 and 36, Council of Europe Criminal Law Convention, Art.20, Council of Europe Resolution (97) 24, Art. 3	Gli standard internazionali professano l'importanza dell'indipendenza delle autorità anticorruzione perché queste possano operare senza pressioni esterne.
<b>Accountability</b>	United Nations Convention against Corruption, Art. 1, 5 and 10	L'Accountability delle istituzioni anticorruzione è essenziale per garantire la loro credibilità e trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica.
<b>Previsione di adeguate responsabilità per chi compie reati di frodi</b>	United Nations Convention, Art. 15-19, Council of Europe Criminal Law Convention, Art. 2-4, 8, and 12-15, Council of Europe Resolution (97) 24, Art. 2	Per permettere alle istituzioni anticorruzione di disporre di mezzi efficaci per il loro operare e per facilitare la cooperazione a livello internazionale, è opportuno sancire l'illegalità di determinati comportamenti, che devono essere puniti in ogni Paese.
<b>Coordinamento e cooperazione delle forze anticorruzione a livello nazionale</b>	United Nations Convention against Corruption, Art. 5 and 38, Council of Europe Criminal Law Convention, Art.21	Gli organismi anticorruzione non possono combattere da soli. Le convenzioni internazionali incoraggiano la cooperazione ed il coordinamento tra tutte le istituzioni, pubbliche e private, che, a livello nazionale, si occupano di lotta alla corruzione.
<b>Rafforzamento della cooperazione internazionale</b>	United Nations Convention against Corruption, Art. 43, 48 and 49, Council of Europe Criminal Law Convention, Chapter IV, Council of Europe Resolution (97) 24, Art.20	Lo scambio di esperienze ed il contatto continuo a livello internazionale è fortemente incoraggiato dalle convenzioni internazionali.

Il SAeT, dunque, vuole essere, anche se per il momento solo nelle intenzioni, una struttura all'avanguardia nel panorama europeo ed internazionale. Le premesse per diventarlo ci sono tutte e la volontà di esserlo dovrebbe trasparire con evidenza dal presente rapporto.

La lotta alla corruzione, del resto, è un impegno che non ammette ulteriori proroghe e, non va dimenticato, richiede risorse umane di alto livello ed adeguate risorse finanziarie da collegare al progressivo raggiungimento di risultati.

Assegnare risorse alla la lotta della corruzione non è una spesa, è un investimento sia sotto il profilo economico che sotto quello morale.