

- 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.

Capitolo

## **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 perchè 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. 1.1 e nella Fig. 1.1.

Tabella 1.1: Denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo

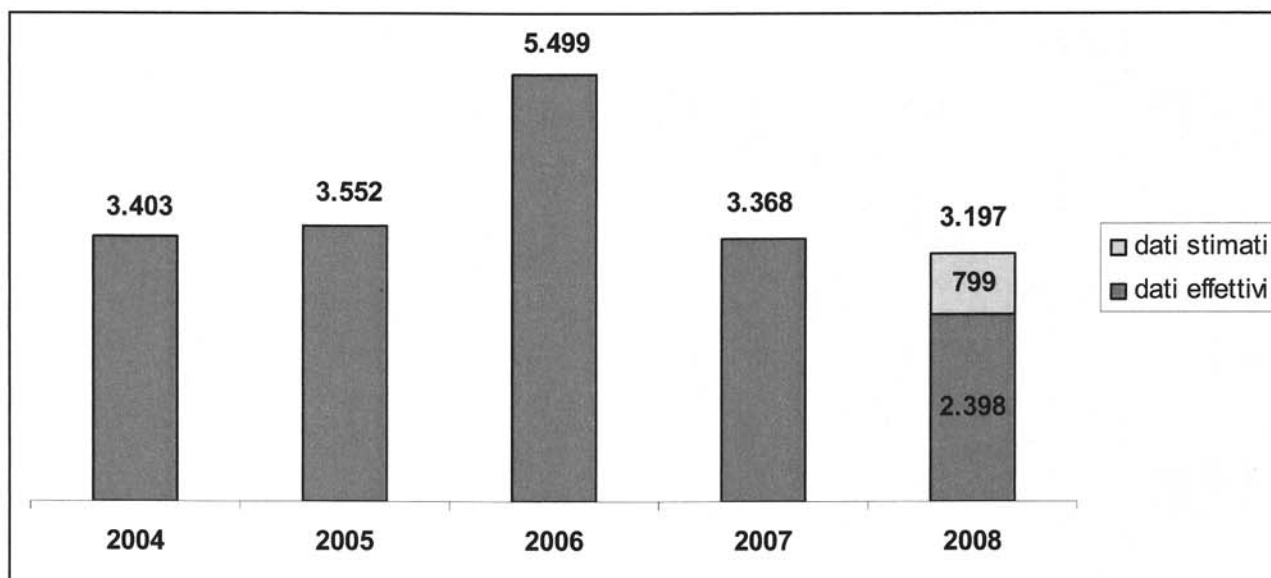
(dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)\*

	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> Nel capitolo 1, par. 1.3 del presente Rapporto, sono state espresse 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 1.1: 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. 1.1 e nella Fig. 1.1:

- 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. 1.1). 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.

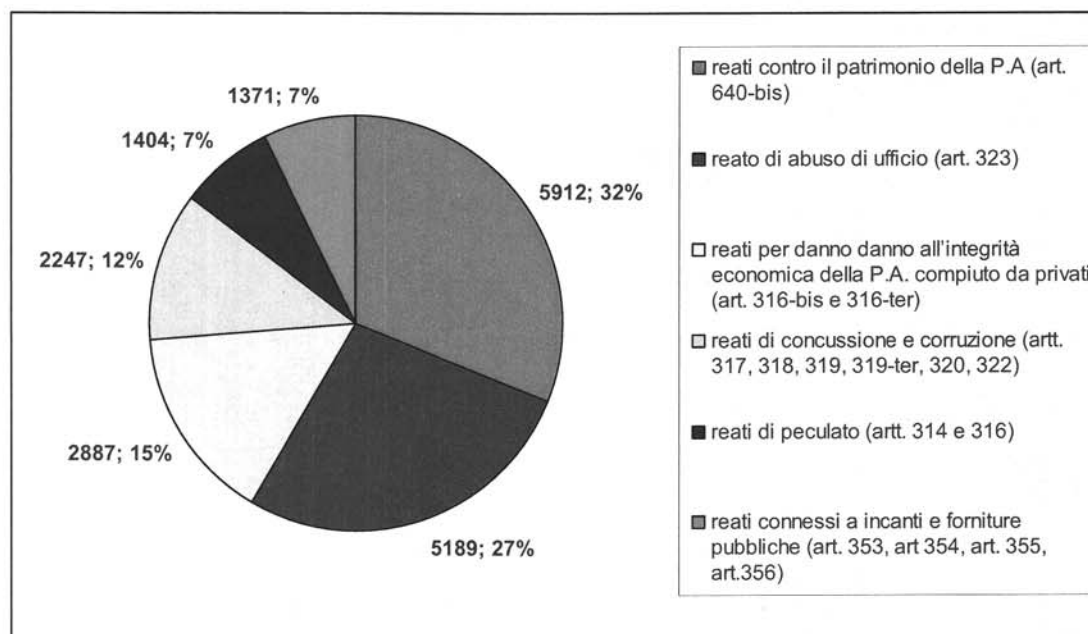
### **b) Le tipologie più frequenti di denunce di reato**

Le tipologie più frequenti di denunce di reato sono riportate nella Tab. 1.2 e sintetizzate nella Fig. 1.2.

**Tabella 1.2: 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
TOTAL		19.112	100

**Figura 1.2: Le tipologie più frequenti di denunce di reato (aggregate per natura, 2004-2008)\***



Si possono effettuare le seguenti osservazioni sui dati riportati nella Tab. 1.2 e nella Fig. 1.2:

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. 1.3.

**Tabella 1.3: 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*.

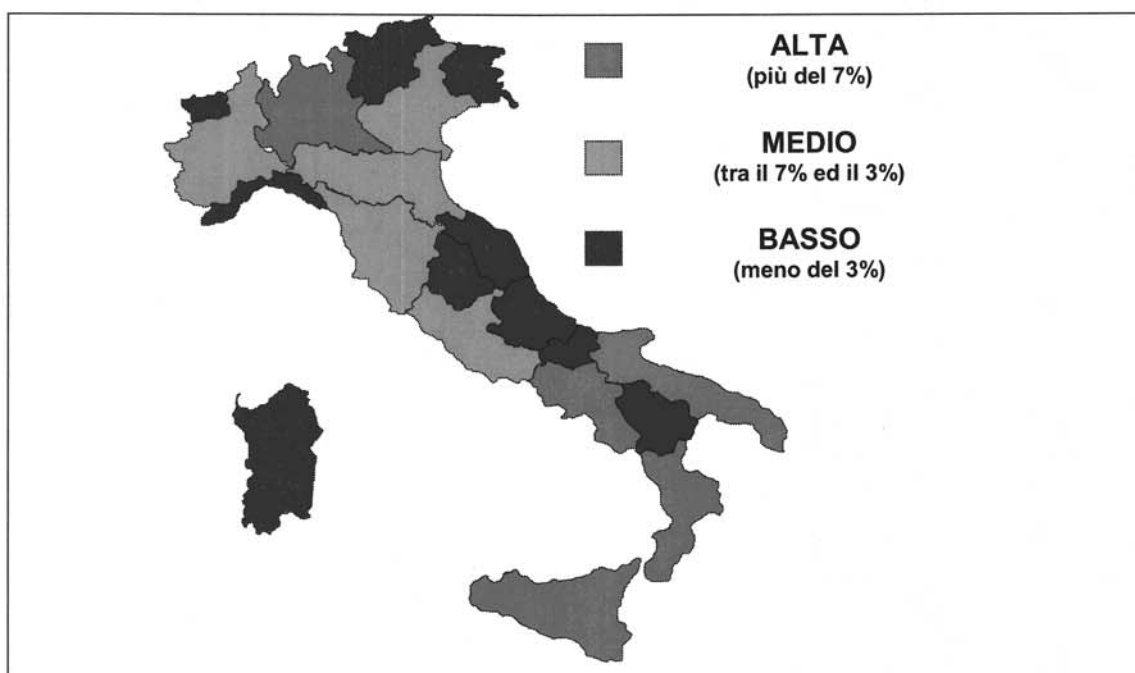


Emergono le seguenti considerazioni:

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

**Figura 1.3: Numero di denunce di reati collegati alla corruzione  
(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. 1.3):

- 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. 1.4, questa analisi evidenzia alcune conferme ma anche delle sorprese:

1. *le conferme:*

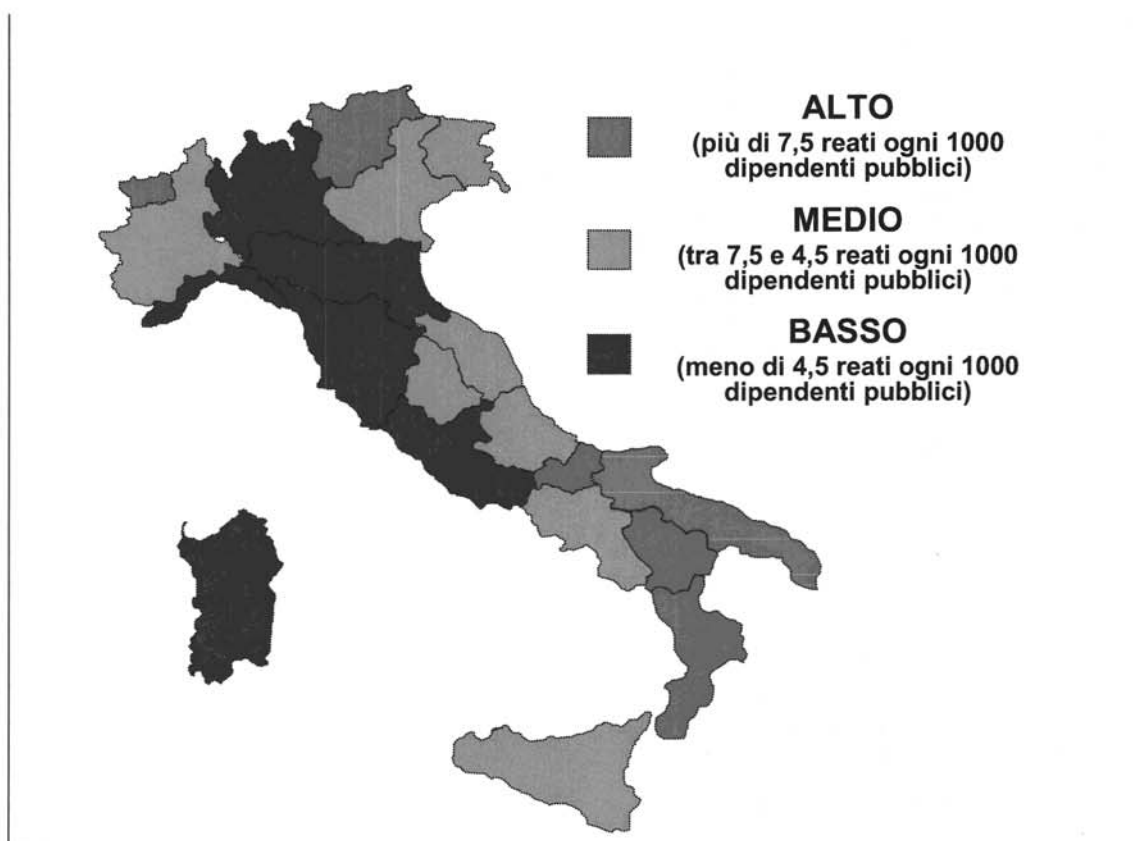
- la Calabria e la Puglia – che fanno registrare tra i maggiori valori assoluti – si confermano come regioni con un tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti superiore alla media nazionale (rispettivamente 11,19 e 7,69)
- la Liguria e la Sardegna – che fanno registrare 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:*

- 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.
- 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).
- 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 1.4: Tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1.000 dipendenti pubblici**  
(per regione; anni 2004-2008)



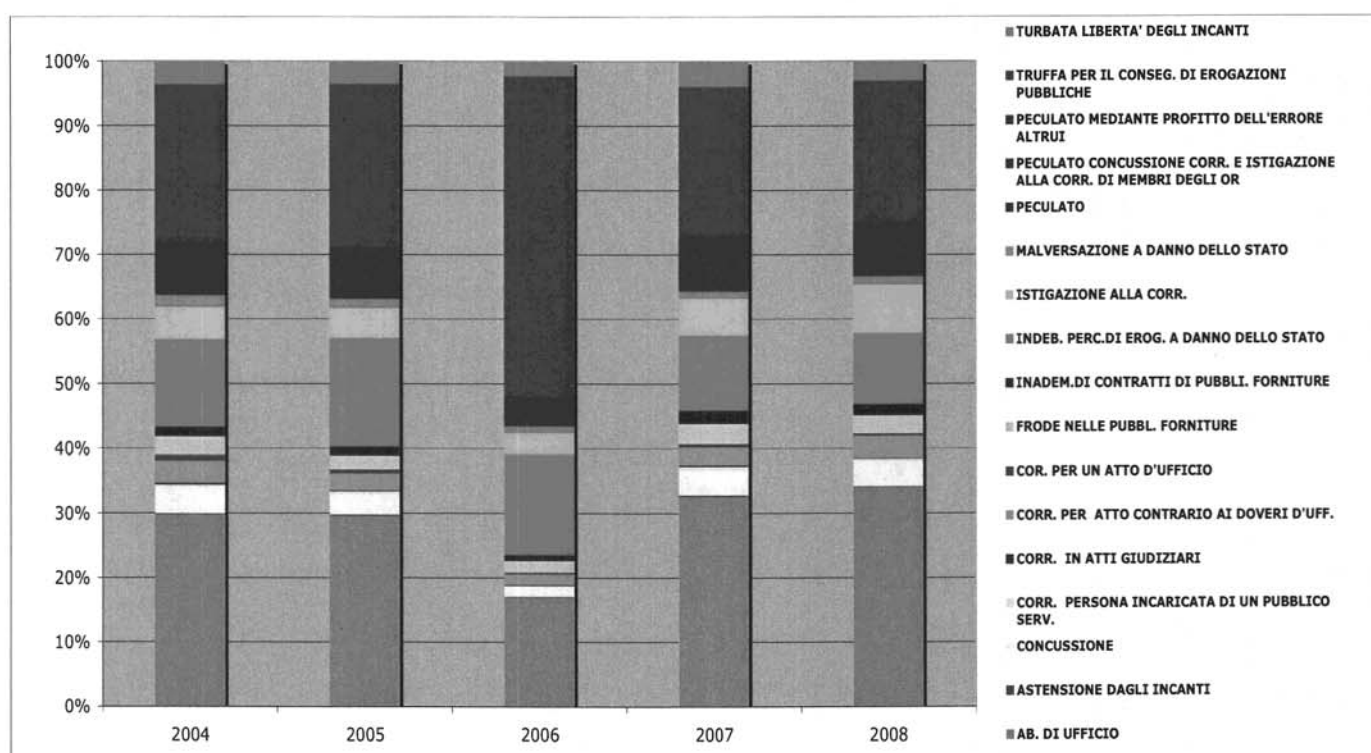
Ulteriori elaborazioni, che mostrano l'andamento e la differente combinazione dei reati nel tempo per singola regione, sono disponibili sul sito del SAeT come allegati alla presente relazione.

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

La Fig. 1.5 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 1.5: 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.

Capitolo

**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, Italpress 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'intergità 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.

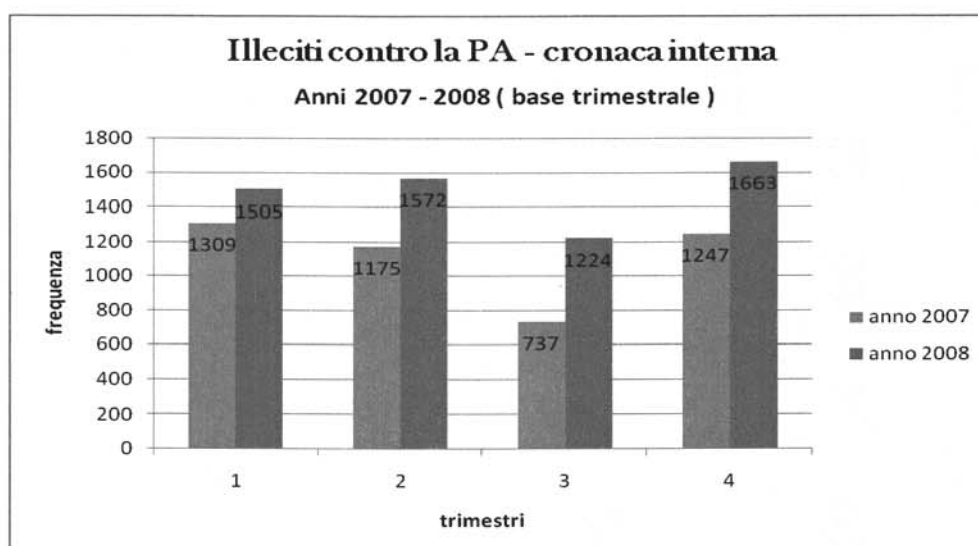
Il periodo considerato è stato il 2007 ed il 2008 per provare a tracciare anche un minimo di trend.

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 1.6**



**Figura 1.7**

