

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'ideale 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.

PAGINA BIANCA

## **PARTE TERZA**

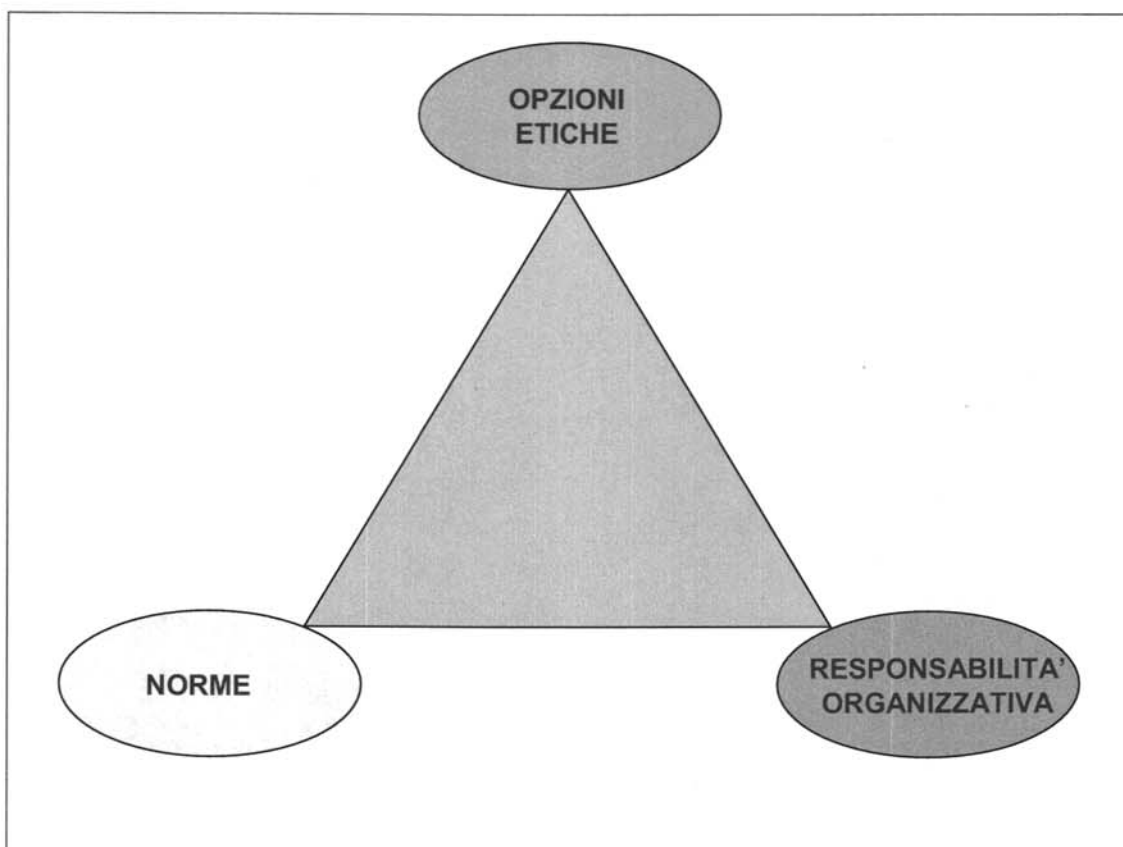
### **L'IMPOSTAZIONE CHE SI INTENDE DARE: LA PREVENZIONE MEGLIO DELLA REPRESSIONE**

Capitolo

**1****UN NUOVO MODELLO DI INTERVENTO PER  
L'ANTICORRUZIONE****1.1 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 3.1: 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.

## **1.2 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.

Capitolo

## **2** GLI STRUMENTI CHE IL SAeT METTERÀ A DISPOSIZIONE DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI

### **2.1 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.

## 2.2 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, 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

<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.

<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.

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.

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'esistenze 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.

### 2.3 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"...

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

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

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.

#### **2.4 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.

#### **2.5 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.

#### **2.6 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