

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.

2.7 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 assumerà 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 Foromez, 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.

2.8 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 faticherebbero a coalizzarsi.

Nel corso della progettazione dell’Hub e degli spokes¹⁶ 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 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..*).

¹⁶ 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.

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.

2.9 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 repressione¹⁷, 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

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

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 perchè 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 esser 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.

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.

Capitolo

3**IL MODELLO PROPOSTO A CONFRONTO
CON LE BEST PRACTICE INTERNAZIONALI****3.1 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 Ministers¹⁸ 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 corruzione¹⁹ ha previsto l'obbligatorietà di istituzioni volte alla prevenzione della corruzione e di istituzioni di lotta alla corruzione attraverso l'attività di polizia.

3.2 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'OECD²⁰ 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.

¹⁸ 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.

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

²⁰ OECD, Specialised anti-corruption institutions review of models, Febbraio 2006.

Tabella 3.1: Modelli internazionali di istituzioni anticorruzione

Modello	Esempi di istituzioni internazionali
Agenzia multiscopo	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
Istituzioni con funzioni di polizia (law enforcement)	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
Istituzione di prevenzione, sviluppo di politiche e coordinamento	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.

3.3 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 3.2: I fondamentali principi derivati dalla convenzioni internazionali

Principio	Fonte	Descrizione
Indipendenza ed autonomia delle istituzioni anticorruzione	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.
Accountability	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.
Previsione di adeguate responsabilità per chi compie reati di frodi	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.
Coordinamento e cooperazione delle forze anticorruzione a livello nazionale	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.
Rafforzamento della cooperazione internazionale	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.