

Il percorso facoltativo verso una stazione unica appaltante a livello di Amministrazione provinciale, si è già concluso in tre province della Calabria, regione dove tale “modello” sta trovando una ulteriore evoluzione nella Stazione unica appaltante a livello regionale.

Non è solo una questione di “... controllo della legalità degli appalti, declinata come legalità contabile e, in quelle aree, prevenzione di quella infiltrazione mafiosa che è manifestazione reale e particolarmente sintomatica del controllo del territorio ...”<sup>45</sup>, ma, soprattutto, di miglioramento e accelerazione delle procedure di gara, di trasparenza e qualità dell’azione amministrativa, di riduzione dei costi.

Tra la soluzione della Stazione unica appaltante e quella del “Patto di integrità” si rilevano ulteriori aspetti di interesse che confermano l’importanza di sintonizzare le due iniziative: le clausole inserite nei bandi di gara dalle tre stazioni uniche appaltanti già operative sono identiche a quelle del “Patto di integrità”<sup>46</sup>, che ha già funzionato a Torino, per l’esigenza delle Olimpiadi, e che è ora operativo a Milano; la tempistica del procedimento di verifica delle offerte anomale effettuato nella fase di aggiudicazione – che riveste particolare importanza in un contesto economico negativo come quello attuale – potrebbe avvenire in tempi certi e noti preventivamente alle imprese partecipanti; infine, se intrapresa a livello nazionale, con l’adesione di tutte le Amministrazioni provinciali e

<sup>45</sup> Sono le parole del Sottosegretario al Ministero dell’Interno On. Nitto Palma, il giorno dell’inaugurazione di quella di Reggio Calabria, 10 aprile 2009. La Stazione Unica Appaltante, operativa dal 1 aprile 2009, è una struttura speciale che esplica le procedure di gara per tutti i lavori di importo superiore a 150.000,00 euro, i servizi e le forniture di interesse comunale, provinciale e degli altri Enti che vi aderiscono attraverso la stipula di una convenzione; redige e gestisce la modulistica inerente le procedure di gara; predispone schemi di bandi tipo, obbligatori per i Comuni convenzionati, prevedendo ogni tipologia di appalto; fornisce assistenza ai Comuni associati. Le attività della S.U.A.P. sono svolte in sinergia con il nucleo operativo per le opere pubbliche costituito dalla Prefettura, e col Gruppo InterForze, chiamato a svolgere una costante attività di monitoraggio e controllo finalizzata al contrasto e alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nei pubblici appalti.

<sup>46</sup> 4 clausole e 3 impegni che devono essere estesi ai sub-appaltatori. Per quanto riguarda le clausole sono:

- la denuncia dei reati consumati o tentati nei confronti dell’imprenditore, degli eventuali componenti della compagine sociale o dei rispettivi familiari, quali: richiesta di tangenti; pressioni per indirizzare l’assunzione di personale o l’affidamento di lavorazioni, forniture o servizi a determinate imprese; danneggiamenti; furti di beni personali o di cantiere;
- la risoluzione automatica in caso emergano informazioni interdittive o atipiche ex d.lgs. 252/1998 o la sussistenza di ipotesi del collegamento formale e/o sostanziale o di accordi con altri operatori economici che hanno presentato offerta nella stessa procedura di gara o l’effettuazione di pagamenti senza avvalersi degli intermediari finanziari abilitati, con una penale del 10%;
- tracciabilità dei pagamenti, pagamenti diretti dei subappaltatori da parte della Stazione appaltante;
- gli impegni: regolarità e credibilità delle offerte; indicazione dei collegamenti sostanziali tra i partecipanti alla gara; nell’offerta più vantaggiosa il rilievo ai criteri attinenti al perseguitamento di interessi sociali e di tutela dell’ambiente.

dei soli "Piccoli Comuni", si otterrebbe una riduzione del numero delle stazioni appaltanti di circa il 25%, con le evidenti accennate economie di scala.

Il livello provinciale consentirebbe, inoltre, di valorizzare ulteriormente l'apporto che può venire dal protocollo sottoscritto con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici che, costituita essenzialmente per la protezione dello Stato (vale a dire, del pubblico) e nel solo settore dei lavori pubblici, si configura ora come Autorità preposta: al corretto funzionamento, in termini di economicità, efficacia e tempestività, degli affidamenti dello Stato; alla garanzia della libera concorrenza, della parità di trattamento, della trasparenza, della proporzionalità, della pubblicità, nei settori dei contratti pubblici non solo dei lavori, ma anche dei servizi e delle forniture<sup>47</sup>.

Infine, si sta lavorando alla valorizzazione dello strumento reputazionale, in un *mix* tra *total disclosure*, sull'esempio della World Bank che ha pubblicato i riferimenti di oltre 300 persone fisiche e/o giuridiche scoperte in pratiche corruttive<sup>48</sup>, e modello "e-bay", nel quale le parti interessate, in questo caso i cittadini, valutano l'esito della transazione limitando gli atteggiamenti opportunistici.

Un impegno assunto coerentemente al dettato della Convenzione O.N.U. sulla corruzione che, nell'individuare l'Autorità nazionale anticorruzione, vi riconduce una serie di specifiche previsioni proprio in materia di appalti pubblici<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Intervento del presidente cons. Luigi Gianpaolino alla tavola rotonda "Quale Rapporto tra Stato, Imprese e Mercato", Roma, 4 marzo 2008.

<sup>48</sup> La *World Bank Listing of Ineligible Firms* nella quale ci sono entità di molti Paesi considerati etici e a basso rischio corruzione, quali Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Giappone, Svezia, Olanda, Grecia, Singapore, Francia, Germania, ma nessun italiano.

<sup>49</sup> Cfr. articolo 9 della Convenzione che indica, tra l'altro, alcune misure specifiche: "...a) la diffusione pubblica di informazioni concernenti le procedure di stipulazione degli appalti ed i contratti di appalto, compresa ogni informazione sulle gare d'appalto ed ogni informazione pertinente sull'attribuzione degli appalti, concedendo ai potenziali offerenti il tempo necessario per preparare e presentare la loro offerta; b) la definizione preventiva delle condizioni di partecipazione, compresi i criteri di selezione e di attribuzione e le regole delle gare d'appalto nonché la loro pubblicazione; c) l'utilizzazione di criteri obiettivi e predeterminati per l'assunzione delle decisioni concernenti la stipulazione di appalti pubblici, al fine di facilitare la successiva verifica della corretta applicazione delle regole o procedure; d) un sistema di ricorso interno efficace, comprendente un sistema di appello efficace che garantisca l'esercizio dei mezzi di ricorso in caso di inosservanza delle regole o procedure stabilite conformemente al presente paragrafo; e) se del caso, una serie di misure volte a disciplinare le questioni riguardanti il personale incaricato della stipulazione degli appalti, quali una dichiarazione d'interesse per alcuni appalti pubblici, le procedure per la selezione di detto personale ed i requisiti in materia di formazione....".

### Il Piano Nazionale Anticorruzione.

Previsto dalla Convenzione O.N.U. sulla corruzione<sup>50</sup> recentemente ratificata e, oramai, considerato a livello internazionale uno strumento indispensabile per implementare una strategia mirata di contrasto al fenomeno corruttivo, il Piano nazionale anticorruzione italiano prenderà le mosse dalla “Mappatura della corruzione” presentata in questa Relazione e dai successivi aggiornamenti evolutivi.

E’ una necessità operativa, procedurale, che trova, sul punto, una Pubblica amministrazione da rivitalizzare, almeno alla luce dei risultati cui è pervenuto uno studio avviato dall’ex Alto Commissario<sup>51</sup>: questa indagine, di tipo trasversale rispetto al fenomeno della corruzione, ha, infatti, confermato l’assenza generalizzata di una cultura sistemica della prevenzione del fenomeno (solo 7 delle 22 Amministrazioni destinate hanno segnalato l’esistenza di una qualche forma di tutela preventiva).

Questo percorso di analisi va probabilmente replicato e opportunamente collocato nel corso delle attività propedeutiche alla definitiva stesura del Piano, con una rilevazione maggiormente situata, sia con riferimento alle specifiche e diverse aree/settori di impiego all’interno di ogni Ministero per evitare di ottenere un dato indifferente alle “occasioni/opportunità criminali”, sia in relazione alla articolazione dei livelli di responsabilità, per giungere a un più approfondito livello di analisi che consenta una stima, almeno approssimativa, dei riflessi negativi seguiti alla condotta delittuosa.

Un Piano, quindi, proattivo, non una vetrina di buone intenzioni, che coinvolga attivamente i dirigenti, anche alla luce delle innovazioni introdotte attraverso la legge 15/2009, e che incida su tre “*faglie di frattura*”: valutazione del rischio da parte di ciascun dirigente all’interno della propria struttura organizzativa attraverso l’aiuto di una *checklist* e individuazione del catalogo dei rischi; definizione degli interventi

<sup>50</sup> L’articolo 5, “*Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione*”, prevede, infatti, che “... 2. *Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione.* 3. *Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di valutare periodicamente gli strumenti giuridici e le misure amministrative pertinenti al fine di determinare se tali strumenti e misure sono adeguati a prevenire e combattere la corruzione...*”, previsione rafforzata dagli artt. 10 (lettera “c” : “...la pubblicazione d’informazioni, comprese eventuali relazioni periodiche sui rischi di corruzione nella propria pubblica amministrazione...”) e 61 ( numero 3 : “...Ciascuno Stato Parte considererà la possibilità di monitorare le proprie politiche e le attuali misure per combattere la corruzione e di valutare l’efficacia e l’efficienza delle stesse...” ).

<sup>51</sup> L’esito del primo *step* della ricerca è stato presentato all’interno del I Rapporto presentato a febbraio 2009, consultabile all’indirizzo [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it). Si è trattato di un programma di analisi a largo spettro, focalizzato sulla rilevanza della fenomenologia criminale, sia in termini qualitativi che quantitativi, all’interno delle amministrazioni centrali, condotto con un approccio che si può definire “ecologico” perché finalizzato, almeno inizialmente, a raccogliere una gran massa di dati sulla diversa distribuzione del fenomeno nel perimetro governativo.

organizzativi per presidiare questo rischio; monitoraggio sulla effettiva implementazione di queste misure.

Una prevenzione delle illecite distorsioni che potrà, così, progressivamente diventare pulviscolare, capillare, adattandosi in modo sistematico alla diffusione del fenomeno, muovendo da quella che emerge dalle prime risultanze analitiche della “Mappatura della corruzione”, con uno sguardo orientato al futuro, ma che faccia tesoro degli errori del passato, opportunamente classificati e analizzati.

Primo tra tutti: quello di una lettura del “problema corruzione” che non può risolversi soltanto nella collocazione di questa o quella realtà amministrativa su una scala ordinale di reati.

Da qui, quindi, sulla scorta delle molteplici esperienze estere puntualmente analizzate e dell’esperienza dell’ex Alto Commissario, che aveva iniziato a confrontarsi con il tema, l’individuazione di quattro linee prioritarie, ognuna delle quali caratterizzata da una serie di obiettivi concreti - di breve, medio, lungo periodo - e misurabili.

Si tratta, evidentemente, di uno schema iniziale di discussione, una proposta aperta ai contributi di ciascuna Amministrazione e, soprattutto, agli stimoli che emergeranno nel prosieguo del lavoro.

#### **Griglia esplicativa nr. 1 : Piano nazionale Anticorruzione.**

Mappa concettuale per la stesura.

I *draft* di discussione iniziale.

<b>AREA Priorità 1: PREVENZIONE e FORMAZIONE</b>
<b>Obiettivo 1:</b> aumentare la trasparenza nella PA e l’integrità dei dipendenti pubblici, rafforzando l’attività svolta dalla Commissione prevista in attuazione delle delega di cui alla legge 15/2009
<b>Obiettivo 2:</b> prevenire la corruzione nel mondo degli affari
<b>Obiettivo 3:</b> sviluppo di campagne d’informazione e di educazione/formazione
<b>AREA Priorità 2: COMBATTERE LA CORRUZIONE</b>
<b>Obiettivo 4:</b> rafforzamento istituzionale dell’Autorità Nazionale Anticorruzione
<b>Obiettivo 6:</b> iniziative e soluzioni per rafforzare la risposta repressiva
<b>Obiettivo 7:</b> iniziative e soluzioni per rafforzare la risposta amministrativa
<b>AREA Priorità 3: COOPERAZIONE INTERNAZIONALE</b>
<b>Obiettivo 7:</b> favorire l’implementazione degli strumenti anticorruzione derivanti dall’adesione dell’Italia agli organismi internazionali
<b>AREA Priorità 4: COORDINAMENTO INTERNO DELLE ATTIVITA’</b>
<b>Obiettivo 8:</b> coordinare e monitorare l’implementazione del Piano d’azione e della strategia anti-corruzione

Gli ambiti individuati con estrema lucidità dall'ex Alto Commissario non devono essere considerati come sequenziali e disgiunti, ma espressione contestuale e multipolare di una medesima strategia di riaffermazione civica dei valori di trasparenza, integrità ed efficienza cui l'Amministrazione pubblica, tutta intesa, deve tendere, in una logica di sistema.

L'accennato innesco di un processo di retro-azione e verifica costante deve, infatti, far sì che dalle iniziative di contrasto e repressione traggano spunto e indirizzo le contestuali, immediate e continuative iniziative di prevenzione e viceversa: i confini tra contrasto e prevenzione devono essere concettualmente abbattuti sulla base di una moderna metodologia che consenta rifrazioni reciproche e continue attraverso flussi di informazioni a beneficio dei due settori.

Si lavora, quindi, sui singoli microepisodi di corruzione, ma si ottengono benefici a 360°, con una visione di sistema che permetterà di evidenziare qualificate competenze, capacità di esercizio, propositività, inneschi positivi che ciascun protagonista amministrativo potrà e vorrà, per convinzione, ma anche per induzione ambientale, rendere disponibili.

La condivisione di questo principio deve condurre necessariamente a una intesa interistituzionale tra le diverse Pubbliche amministrazioni per una globale strategia di intervento di cui il Piano, esempio di collegialità sinergica, ne diventi la traccia.

La stesura del Piano, ci porta, infine, per principio di concatenazione logica, al nodo irrisolto delle corresponsabilità storiche della Pubblica amministrazione, nel più ampio senso intesa, soprattutto in alcune aree del Paese, delle quali ben più qualificate analisi hanno già dato diffusamente conto.

Qui preme sottolineare come il percorso attuativo per strutturare questo sistema di “valutazione, prevenzione e monitoraggio del rischio corruzione”, risulti particolarmente efficace anche per incidere su queste situazioni nelle quali l’azione amministrativa è parcellizzata in interventi dai tratti schizofrenici, sovente espressivi di interessi e finalità a loro volta prodotti da una sottocultura politica, attiva essenzialmente in chiave elettoralistica e, invece, assai più discontinua in fase di amministrazione e di assunzione di responsabilità.

Per questo, la costruzione del Piano costituisce un’occasione di estremo interesse per tutte le Amministrazioni che vorranno apportare il loro contributo: in questo momento di confronto, infatti, nel pieno rispetto delle prerogative costituzionali e normative in generale, sarà possibile evidenziare con rapidità i nodi critici e reinstradare correttamente l’attività strategica complessiva valorizzando al massimo, da un lato, le norme vigenti, e, dall’altro, le risorse disponibili sotto il profilo umano e finanziario.

La partecipazione al Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (C.O.L.A.F.).

La presenza del Dipartimento della Funzione Pubblica nel C.O.L.A.F.<sup>52</sup> appare senza dubbio strategica in relazione al fatto che il Comitato ha funzioni consultive e d'indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

Va precisato, preliminarmente, che la nozione di irregolarità non corrisponde esattamente a quella di frode<sup>53</sup>: per irregolarità si intende, infatti, qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o da un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio delle comunità.

Sul punto specifico non sembra esservi un interesse immediato e diretto dell'Autorità nazionale anticorruzione, chiaramente attenta, invece, al fenomeno della frode, cioè a quella condotta illecita che involge qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti, finalizzati alla distrazione di fondi.

Invero, anche dalle irregolarità, soprattutto se simili, localizzate, persistenti, si possono trarre utili elementi per affinare sempre più il Piano nazionale anticorruzione e aggiornare la "Mappatura dei rischi". Il problema della prevenzione del fenomeno e, poi, quello del recupero delle somme dopo la scoperta di frodi e irregolarità sono due problemi di estremo rilievo, a fronte dell'efficacia della repressione investigativa.

Analogamente profondo è l'interesse che ha l'Autorità nazionale anticorruzione alla definizione di una "Banca dati centrale per le frodi e le irregolarità comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche Comunitarie"<sup>54</sup>, il cui *iter* parlamentare è in corso: la realizzazione di un ambiente informatico comune consentirà una conoscenza completa del fenomeno delle frodi comunitarie e permetterà, attraverso l'esame comparato dei dati, l'individuazione delle aree di maggiore debolezza e la definizione di mirate strategie dissuasive.

<sup>52</sup> Il C.O.L.A.F. è stato istituito con legge 19 febbraio 1992, n. 142. Una diversa composizione e funzioni più incisive sono state introdotte con il recente D.P.R. 14 luglio 2007, n.91.

<sup>53</sup> La Commissione Europea, nella Relazione del 22 luglio 2008, "Tutela degli interessi finanziari delle Comunità – Lotta contro la frode – relazione annuale 2007", ha definito le differenze tra irregolarità e frode, mentre la definizione di "sospetta frode" - come osserva il Parlamento europeo nella risoluzione legislativa del 24 aprile 2009 - continua a causare difficoltà per gli Stati membri.

<sup>54</sup> In Europa è operativa dal 1 gennaio 2009 (GU L 344 del 20 dicembre 2008) con l'obiettivo di escludere dai beneficiari dei Fondi comunitari coloro che hanno commesso frodi. Cfr. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 24 aprile 2009.

Le analogie con l’“Operazione trasparenza” avviata nell'estate 2008 su altri temi dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, appaiono notevoli.

In particolare, proprio nel settore della trasparenza, primo e più efficace deterrente della corruzione e della frode, vi sono alcuni strumenti comunitari particolarmente utili, adottati in ossequio alla “Iniziativa europea per la trasparenza”<sup>55</sup>.

In tale prospettiva, la Commissione Europea ha dedicato, nell’ambito della programmazione 2007-2013, alcune specifiche pagine *web* contenenti i *link* attraverso i quali l’utente può raggiungere i siti degli Stati membri ove sono riportati gli elenchi dei beneficiari dei fondi europei.

### **3.3 La lettura del fenomeno attraverso la stampa e i “lanci” delle agenzie di informazione**

Agenzie di informazione e stampa, certamente quella quotidiana, ma anche quella periodica di approfondimento, costituiscono, per una struttura dedicata a incidere sui fenomeni distorsivi della corretta azione amministrativa, un elemento di interazione irrinunciabile. Per diverse ragioni estremamente concrete vi è, quindi, estremo interesse verso queste due fonti.

Prima tra tutte, la disponibilità di informazioni tempestive circa le attività repressive che emergono dal silenzio istruttorio e acquistano una conoscibilità pubblica attraverso l’esecuzione di alcuni atti o attività procedurali, quali una perquisizione, l’acquisizione di documenti, l’esecuzione di una misura cautelare o interdittiva, fino, purtroppo, alla consegna dell’informazione di garanzia.

In secondo luogo, perché insieme ad altri canali sono diventati il veicolo più importante dell’insoddisfazione dei cittadini, che li utilizzano per segnalare disservizi e inefficienze, ipotesi che, se non integrano, il più delle volte, una fattispecie penale, caratterizzano evidentemente in modo sintomatico l’erogazione di una prestazione o il funzionamento di un determinato ufficio.

Infine, perché le qualificate analisi che frequentemente vengono presentate contribuiscono ad accrescere il livello di conoscenza relativo al fenomeno e alla sua percezione.

<sup>55</sup> Ad esempio, alcuni Regolamenti comunitari - Artt. 7 e 8 Reg. (CE) 1828/06 e art. 44 *bis* Reg. (CE) 1290/05 - prevedono l’obbligo per le Autorità di gestione di pubblicare anche in forma elettronica l’elenco dei beneficiari, la denominazione delle operazioni ed il relativo importo erogato.

In tale prospettiva, è stata condotta un'attività di analisi e rilevazione dei "lanci" delle Agenzie di informazione<sup>56</sup>.

La scelta operativa è stata quella di non limitare l'analisi a una sola Agenzia di stampa, o alle più importanti, ma di estendere la rilevazione del dato su tutte quelle attestate nel sistema Telpress, che consente agli utenti abbonati di accedere a un diversificato panel di notizie, prodotto dalle 13 agenzie di stampa più importanti a livello nazionale<sup>57</sup>.

L'indagine è stata condotta attraverso l'utilizzo di diverse chiavi di ricerca, semplici e complesse, rilevate su base mensile e focalizzate sulle due macroaree di interesse, quella dei reati contro la P.A. e quella dell'efficienza e funzionalità del sistema.

**Box 1 Censimento dei "lanci" delle Agenzie di informazione:  
Parole chiave utilizzate**

Tutela dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa	Reati contro la Pubblica Amministrazione		
integrità	corruzione	corruzione AND ambiente	
trasparenza	concussione	corruzione AND lavori pubblici	
etica	tangenti	corruzione AND crim. org.ta	
trasparenza AND integrità	mazzette	corruzione AND ospedali	
trasparenza AND P.A.	corruzione AND tangenti	corruzione AND rifiuti	
integrità AND etica	corruzione AND mazzette	corruzione AND università	
etica AND P.A.	corruzione AND appalti	corruzione AND finanziamenti	
integrità AND P.A.	corruzione AND sanità	corruzione AND 488 OR fondi europei	
trasparenza AND etica			
Fiducia AND corruzione			
Fiducia AND trasparenza			
P.A. AND crim. Organizzata			

Un mix, quindi, di *news-gatherer*, focalizzato a procacciare le notizie, e di *gatekeeper*, filtro selettivo delle news, ma senza alcuna forma di *news management*, attraverso l'utilizzo di due canali di ricerca consentiti dal sistema Telpress, quello "globale" e quello dedicato alla "cronaca interna". Il confronto tra i due risultati consente di tracciare un primo discriminante, tra i lanci effettuati a seguito di notizie di cronaca, quindi, originati da operazioni repressive del fenomeno, e quelli che, in modo più ampio e generale, trattano l'argomento.

<sup>56</sup> Nel sistema attuale dei media, nel mare magnum delle reti in cui ogni cittadino ha la possibilità di diventare giornalista, quella delle Agenzie di informazione è tuttora una "informazione qualificata". Le Agenzie hanno, infatti, tuttora il compito primario di verificare la notizia e di certificarne la veridicità.

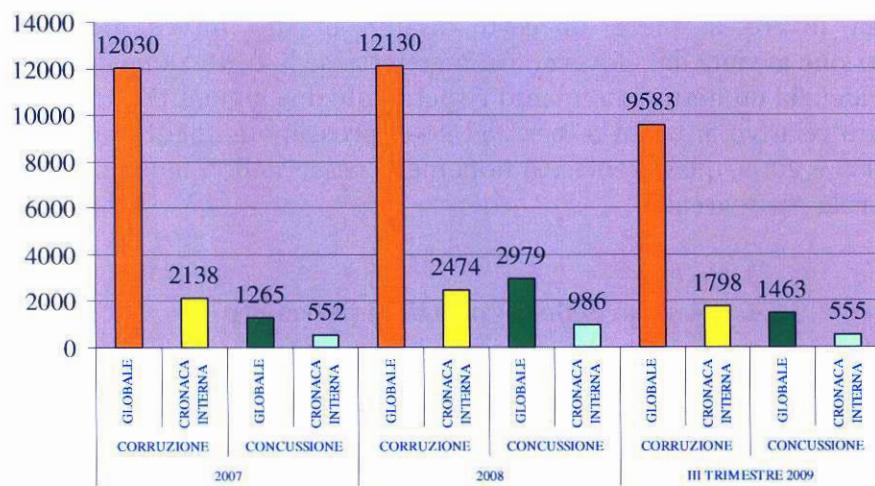
<sup>57</sup> ANSA, APCOM, AGI, ADN KRONOS, ASCA, ITALPRESS NAZIONALE, RADIOPRESS, AP, AFP, VELINO, 9 COLONNE, ASCA SOCIALE, DIRE.

La soluzione contabilizza anche i “lanci” con cui le Agenzie riprendono più volte le notizie più importanti, ma questo computo plurimo, che dipende esclusivamente dalla rilevanza della notizia, non inficia il risultato finale, bensì lo arricchisce ulteriormente, perché l’obiettivo della misurazione è esattamente quello di rilevare il “problema corruzione” nei lanci delle agenzie di informazione, ed è ovvio che un fatto reato di maggiore gravità, oggetto quindi di successivi lanci di agenzia, presenta certamente sull’opinione pubblica un impatto maggiore.

La rilevazione evidenzia alcuni spunti analitici interessanti.

Il primo, come emerge dal grafico che segue, è quello relativo alla rilevanza del fenomeno “parlato” censito dalla raccolta “globale” rispetto al dato reale fotografato dalla sezione “cronaca interna”: un rapporto di 6 a 1 quando la parola chiave è “corruzione”, di 3 a 1 quando, invece, si tratta di “concussione”.

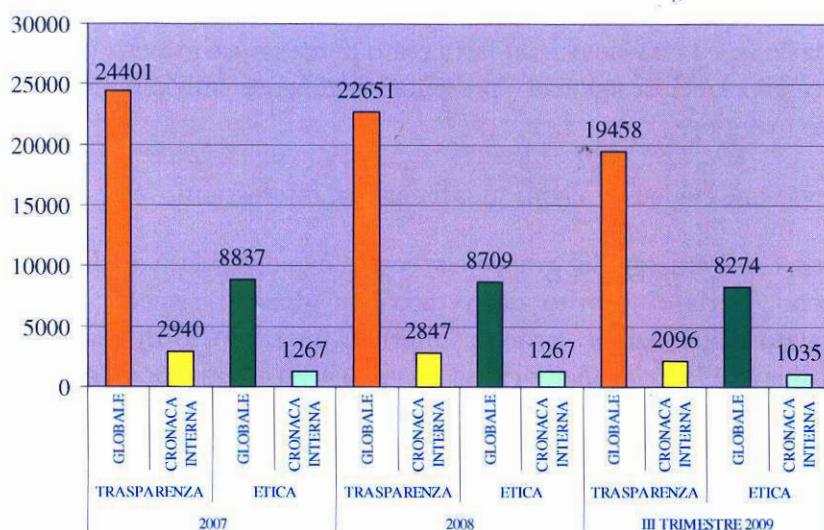
**Grafico 2: Reati contro la Pubblica Amministrazione. Ricorrenze di “parole chiave” nei lanci di agenzia. Confronto tra raccolta “globale” e “cronaca interna”. Periodo “2007 - III trimestre 2009”.**



Si tratta di una conferma della polisemia del termine corruzione, che vede spesso una trattazione del tema disancorata dai singoli fatti delittuosi rilevati dalle Forze di Polizia e dalla Magistratura, mentre l’ipotesi della concussione, fattispecie penale di ben maggiore gravità, vede uno svolgimento della fenomenologia quasi esclusivamente in occasione dell’emersione del reato.

Valutazioni molto simili si possono proporre osservando le frequenze rilevate utilizzando le “parole chiavi” relative alla macroarea “Tutela dell’integrità e della trasparenza dell’azione amministrativa” nelle due sezioni interessate del Telpress.

**Grafico 3: Tutela dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa. Ricorrenze di “parole chiavi” nei lanci di agenzia. Confronto tra raccolta “globale” e “cronaca interna”. Periodo “2007 - III trimestre 2009”.**



Qui, invero, si rileva, un certo disallineamento, un ritardo nel cogliere l'azione avviata dal Governo nella materia: se la trattazione del tema “etica” evidenzia un netto incremento rispetto alle due annualità precedenti, con il dato relativo ai primi 9 mesi del 2009 prossimo a quello totale degli anni 2007 e 2008, questa enfasi si nota meno osservando i lanci in relazione alla parola “trasparenza”.

### 3.4 Analisi delle segnalazioni pervenute

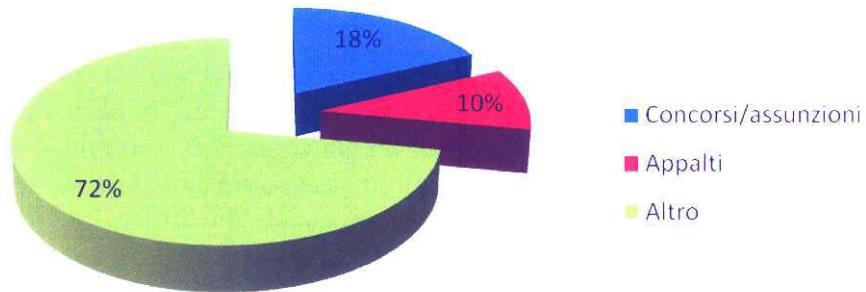
La transizione vissuta dalla struttura ha sicuramente inciso su questo aspetto estremamente rilevante, particolarmente utile, inoltre, anche per rilevare il grado di fiducia nelle Istituzioni da parte dei cittadini.

Invero, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una sorta di “delega di fatto” a realtà esterne, rispetto a quelle istituzionalmente preposte a tale delicatissima azione: nessuna volontà, ovviamente, di sostituire queste realtà che hanno svolto e svolgono un ruolo sociale di supponenza, catalizzando e canalizzando fuori dal sistema istituzionale una serie di giuste, legittime, istanze, segnalazioni, lamentele per un servizio pubblico ritenuto e percepito, da parte di chi denuncia, insoddisfacente. Si tratta, piuttosto, di una piena assunzione di responsabilità, estremamente coerente con l'azione riformatrice promossa dal Governo in materia di Pubblica amministrazione.

Nel periodo che va da ottobre 2008 a ottobre 2009 sono pervenute solamente 100 segnalazioni: si tratta di un numero assolutamente esiguo, se non addirittura ridicolo. È evidente, quindi, come ci sia estrema necessità di maggiore comunicazione e costante presenza nelle opportune sedi istituzionali quando vengono trattate materie oggi assegnate alla competenza dell'Autorità nazionale Anticorruzione.

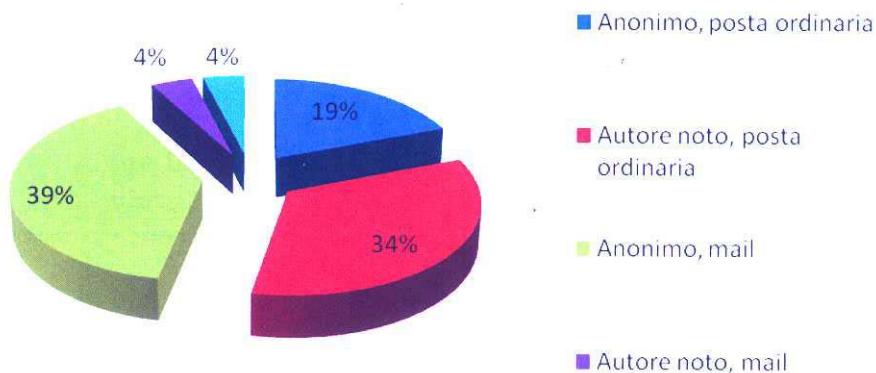
Le cento segnalazioni, 19 delle quali poi inviate all'Autorità giudiziaria, 4 all'Ispettorato della Funzione Pubblica e 2 alle Amministrazioni interessate<sup>58</sup>, forniscono, comunque, uno spaccato interessante della situazione.

**Figura 1 Distribuzione delle segnalazioni per ambito tematico**

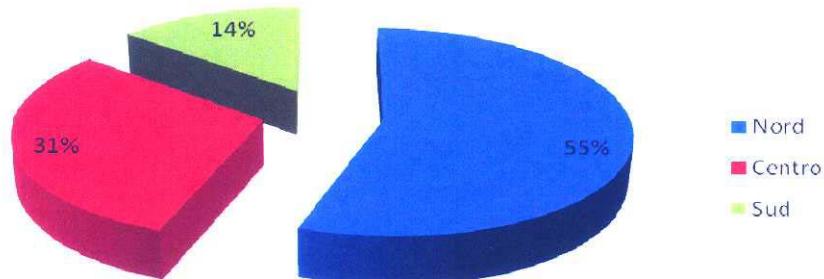


Per quel che riguarda l'ambito tematico delle segnalazioni (Fig. 1) quel che si rileva è che i due settori più "caldi" sono quello relativo ai concorsi ed alle assunzioni e quello relativo agli appalti, che presentano, seppure con tutti i limiti del campione ridotto, una percentuale significativa.

<sup>58</sup> In 4 casi, non emergendo fatti di rilievo, sono state date eventuali informazioni utili agli esponenti, mentre 18 segnalazioni sono attualmente in trattazione o in attesa di documentazione, atteso che al momento non sono emersi elementi di interesse.

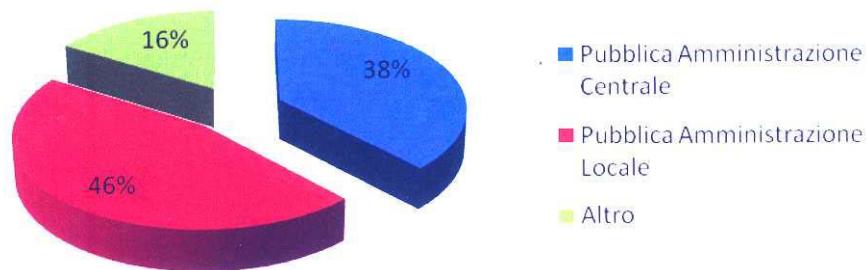
**Figura 2 Distribuzione delle segnalazioni per canale utilizzato**

Abbastanza confortante è il dato relativo al canale di comunicazione utilizzato. La maggior parte delle segnalazioni è pervenuta per posta ordinaria (53%) e per e-mail (43%); da segnalare, tuttavia, è soprattutto il fatto che il 73% delle segnalazioni pervenute non era anonimo, bensì di autore noto. Poco utilizzato, invece, il canale telefonico.

**Figura 3 Distribuzione delle segnalazioni per area geografica**

Analizzando la distribuzione geografica delle segnalazioni (fig. 3), si osserva, poi, che il 55% del totale proviene da regioni del Nord.

**Figura 4 Distribuzione delle segnalazioni per amministrazione interessata**



In ultimo si osserva che la maggior parte delle segnalazioni pervenute riguarda la Pubblica Amministrazione locale, sebbene anche il dato relativo alle Amministrazioni Centrali sia rilevante.

Occorre sottolineare ancora una volta, in conclusione, che l'analisi effettuata finora, comunque, risulta "viziata" dall'esiguità del campione (costituito dal totale delle segnalazioni pervenute nel periodo ottobre 2008-ottobre 2009).

L'obiettivo, dunque, di fronte alla situazione descritta, non può che diventare quello di aprire con una finestra più "grande" per comunicare con il cittadino-cliente del "sistema P.A.": senza un pacchetto di adeguate misure, sulla scorta delle molteplici esperienze rinvenibili, in Italia e all'estero, sostenuto da una penetrante campagna di informazione circa i possibili, alternativi canali di comunicazione utilizzabili, si rischia di continuare ad alimentare la tesi della scarsa propensione alla denuncia in questa materia, con ulteriori danni per la credibilità istituzionale.

La recente individuazione dell'Autorità nazionale anticorruzione consentirà, anche prendendo spunto dalle più interessanti esperienze nazionali e internazionali, di "mettere a sistema" un *front office* in grado di calamitare, attraverso i diversi canali disponibili, il primo contatto del cittadino che decide di rappresentare inefficienze, illegittimità o situazioni di illecità.

Tra queste, appare di particolare interesse l'esperienza di Bribeline<sup>59</sup>, un *format* anonimo e sicuro per raccogliere le segnalazioni di coloro che hanno ricevuto la richiesta di una tangente. Ideato da TRACE nel 2007, associazione *no profit* che organizza risorse per individuare e implementare soluzioni di prevenzione della corruzione per le aziende multinazionali e

<sup>59</sup> Il questionario è consultabile all'indirizzo: [www.bribeline.org](http://www.bribeline.org)

per i loro intermediari commerciali, vede già disponibili i report su Russia, India e Cina.

È costituito da 10 domande, focalizzate esclusivamente su chi esige la tangente, senza raccogliere informazioni su coloro che pagano o offrono di pagare tangenti, con l'obiettivo di aggregare le informazioni, renderle pubbliche, permettere l'aggiornamento delle mappe della corruzione e assumere le adeguate contromisure.

L'idea di valorizzare lo strumento del *web*, con l'anonimità almeno apparente che può incentivare l'emersione di fenomeni legali e illegali<sup>60</sup> non veicolati attraverso gli abituali canali di comunicazione “*one to one*”, potrebbe, quindi, risultare di particolare interesse anche nella situazione italiana.

L'altro canale che andrà rinforzato appare quello telefonico, dove il numero dei contatti permane su un livello assolutamente esiguo, sintomatico di una ridotta conoscenza di questo canale. Tra l'altro, le poche telefonate pervenute non hanno veicolato segnalazioni di episodi di interesse, ma, piuttosto, richieste di informazione.

### 3.5 Ulteriori iniziative

Ulteriori iniziative promosse a livello nazionale, a cui peraltro i media hanno dato a loro tempo ampia visibilità, sono:

1. l'organizzazione della Giornata Mondiale contro la Corruzione del 9 dicembre 2008;
2. la partecipazione del SAeT al forum P.A., nel maggio 2009.

Della prima si è già detto in sede di redazione del I Rapporto al Parlamento; sembra utile, tuttavia, riprendere i tratti fondamentali dell'iniziativa. Il 9 dicembre di ogni anno, com'è noto, 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.

Per celebrare tale ricorrenza, il 9 dicembre dello scorso anno 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 dei Professori Giovanni Tria, Roberto Rampioni e Luciano Hinna della Università di Tor Vergata, del Capo del Dipartimento della

<sup>60</sup> E' sufficiente pensare alla pedofilia e all'esplosione del fenomeno attraverso il *web*: tale parafilia esisteva anche prima, magari non in dimensioni quali quelle che le indagini portano continuamente alla luce, ma veniva vissuta senza le manifestazioni che internet ora consente.

Funzione Pubblica Antonio Naddeo, 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.

Il 12 maggio 2009, poi, nell'ambito del Forum P.A. organizzato presso la nuova Fiera di Roma, il Servizio ha preso parte, nei fatti in qualità di attore principale, al convegno dal titolo “Conversando di corruzione. Pubblici dipendenti infedeli o una P.A. che non sa tutelare il suo fair value?”. L'evento ha costituito momento di riflessione sul tema della prevenzione e del contrasto alla corruzione ed è stata l'occasione di un confronto più ampio sul tema e di presentazione del SAeT e delle sue linee operative. Hanno preso parte alla discussione, moderata dal Prof. Luciano Hinna del SAeT, Cuno Tarfusser, giudice presso la Corte Penale Internazionale, già Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano; Marcella Panucci, direttore Affari Legislativi di Confindustria; Vittorino Ferla, responsabile delle Relazioni Istituzionali di Cittadinanzattiva; Giuseppe Cerasoli, segretario generale dell'AIIA (Associazione Italiana Internal Auditors); Quintiliano Valenti, vice Presidente di Transparency International Italia; Nicola Pasini, professore associato di Scienza Politica e docente di Sistemi politici e amministrativi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Milano e Membro del Comitato Scientifico del Centro Studi POLITEIA<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Gli atti del convegno sono disponibili sul sito del Forum PA: <http://iniziative.forumpa.it/expo09/convegni/conversando-di-corruzionepubblici-dipendenti-infedeli-o-una-pa-che-non-sa-tutelare>.

## **PARTE III - LA “MAPPATURA DELLA CORRUZIONE” E LA SUA PERCEZIONE**

### **INTRODUZIONE**

Quando si tratta il tema della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione, vi è la necessità di ascoltare la domanda di conoscenza reale e non ideologica del fenomeno, perché il più delle volte ci si ritrova immersi in un manifesto di equivoci e semplificazioni culturali che non aiutano un confronto rigoroso, ma necessario alla comprensione di fenomeni assolutamente peculiari della nostra società.

Sul tema, invero, serve una piena consonanza del sistema Paese: vi è, infatti, la necessità di inquadrare correttamente il fenomeno, pur senza dimenticare come la quali - quantificazione di tali manifestazioni illecite appaia estremamente complessa.

Per questo, appare necessario avvicinarsi al tema della percezione del fenomeno corruttivo con molta cautela.

Una prudenza che non è una novità per le scienze sociali e, in particolare, per la sociologia della devianza: è sufficiente, ad esempio, pensare all'esito diverso cui si approda quando, con riferimento alla percezione della minaccia della criminalità predatoria, si legge il fenomeno attraverso la lente della *fear of crime*, cioè la paura di rimanere vittima di uno specifico atto criminale, oppure del *concern about crime*, cioè la preoccupazione generalizzata per la criminalità.

L'esito, comunque, assolutamente da evitare è quello di confondere la causa con l'effetto, consentendo, quindi, una rappresentazione rovesciata della realtà a uso e consumo di questa o quella posizione ideologica e politica.

L'alternativa è quella di chi giunge a valutare un sistema Paese esclusivamente attraverso la lettura del numero di infrazioni al codice della strada per divieto di sosta commesse dai diplomatici accreditati presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite che hanno goduto fino al 2002 del beneficio dell'esenzione dal pagamento delle contravvenzioni<sup>62</sup>.

Questa ricerca può essere, come ogni utile contributo scientifico, un'ulteriore, utile chiave di lettura della situazione, ma non può diventare

<sup>62</sup> Il riferimento è allo studio di R. Fisman, E. Miguel, *Cultures of corruption: evidence from diplomatic parking tickets*, Working Paper del National Bureau of Economic Research, Cambridge, Giugno 2006, consultabile all'indirizzo [www.nber.org/papers/w12812/](http://www.nber.org/papers/w12812/).

Azzero il fattore del “timore della legge” grazie a questa particolare forma di immunità, gli autori hanno notato come le condotte devianti fossero direttamente proporzionale al grado di corruzione presente nei Paesi di provenienza e ai sentimenti negativi provati verso Paese ospitante. La ricerca ripropone, ma non risolve, il problema del calcolo del cd. “grado di corruzione”.