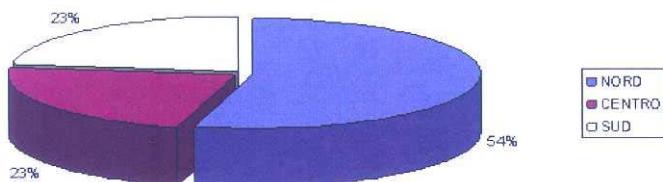


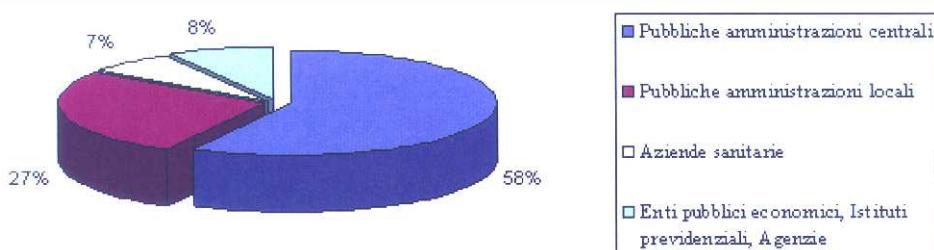
Figura 9 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Distribuzione geografica dei convenuti avanti alle Sezioni giurisdizionali di I grado. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

L'analisi dei dati ha, inoltre, consentito di individuare, sempre con riferimento ai 292 procedimenti presi in esame, le Amministrazioni di appartenenza del dipendente pubblico ritenuto protagonista del comportamento corruttivo preso in esame.

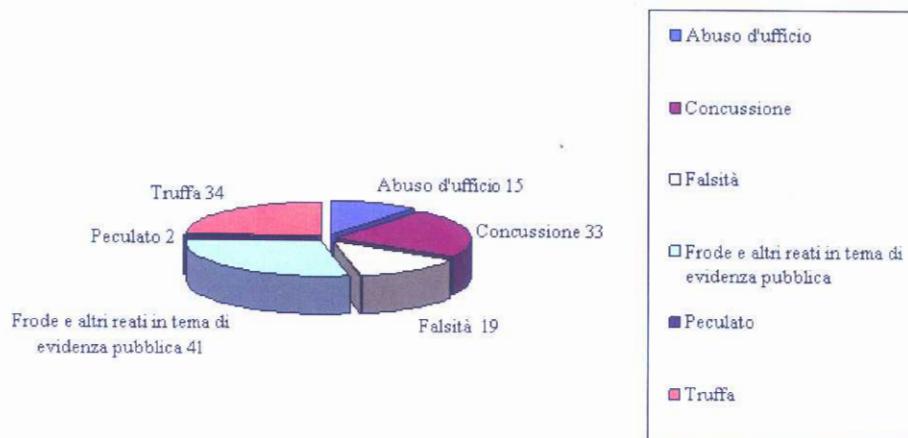
Figura 10 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Amministrazione interessata. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

Comportamenti corruttivi, come detto, che sono frequentemente accompagnati da altre condotte illecite che hanno facilitato o reso più difficile da scoprire la consumazione dell'ipotesi più grave determinata dall'infedeltà del dipendente pubblico.

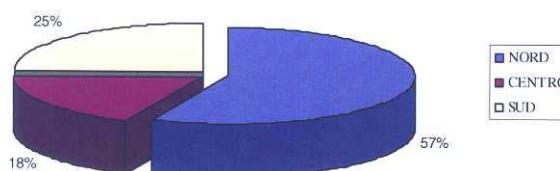
Figura 11 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Condotte illecite in concorso⁷² con l’ipotesi corruttiva. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



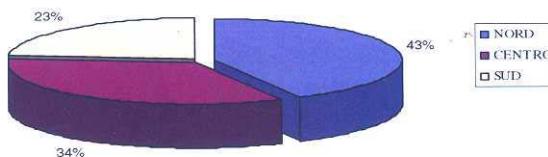
Fonte : ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

Infine, è stato possibile rilevare ulteriori dati di interesse relativamente alle sentenze di I grado in relazione alla distribuzione geografica: come emerge, infatti, la prevalenza quantitativa dell’area settentrionale del Paese, già emersa con riguardo ai soggetti sottoposti a giudizio, non si riverbera negli importi delle condanne pecuniarie irrogate.

Figura 12 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti in merito ad episodi di “corruzione”. Distribuzione geografica dei procedimenti di I grado e delle statuizioni pecuniarie. Periodo “anni 2005-I semestre 2009”.



⁷² Art. 81 c.p. Concorso formale, reato continuato. È punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave aumentata fino al triplo chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge. Alla stessa pena soggiace chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno criminoso, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di legge.



Fonte: ns. elaborazione su dati tratti dal sito www.corteconti.it

LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE RICERCHE CONDOTTE DA ISTITUZIONI E ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI.

4.1 Il Corruption Perception Index (C.P.I.) 2008.

Di questo Indice di corruzione percepita, ed in particolare della metodologia su cui si basa, è già stata presentata una lettura analitica all'interno del I Rapporto presentato a Febbraio 2009 al quale si rinvia.

L'indice di Transparency è oggi, invero, così come le altre analisi e ricerche scientifiche prodotte da organismi, istituzioni e associazioni internazionali, un'utilissima bussola per individuare le criticità e le aree nelle quali è necessario investire maggior attenzioni ed energie.

Nel “sistema nazionale anticorruzione”, che si va definendo dopo l'individuazione dell'Autorità nazionale anticorruzione prevista dalla Convenzione O.N.U., questi contributi valutativi non sono una *altera parte* o, addirittura, una controparte, ma una componente essenziale del processo di miglioramento che si è avviato. Il C.P.I. non è solo, infatti, una questione di punteggio, anche se è questo che poi finisce per essere enfatizzato dai *media*, che collocano i diversi Paesi all'interno di un simulacro di graduatoria.

La scelta fatta, dopo la presentazione del C.P.I. nel dicembre 2008, è stata, quindi, quella di andare oltre il dato statistico, accettando i naturali condizionamenti che discendono dalla percezione del fenomeno, per evitare che il prezioso contributo di Transparency⁷³ si risolva automaticamente in

⁷³ Gli *Highlights* del C.P.I. 2008 segnalano quattro aspetti di interesse: nell'Europa occidentale, l'aumento della consapevolezza del fenomeno e la rilevanza della

esiti estremamente riduttivi e penalizzanti rispetto agli obiettivi di conoscenza: vi è un rilevante interesse scientifico e, quindi, operativo, in particolare se l'Indice viene letto e utilizzato senza estrarlo dal contesto nel quale è stato definito e calcolato, tenuto che il meccanismo di calcolo su base triennale attenua i peggioramenti ma rende percepibili con minore immediatezza i progressi.

In una analoga prospettiva sono stati considerati gli altri contributi di Transparency tesi ad investigare e disegnare la relazione tra popolazione e corruzione. Tra questi, il *Bribe Payers Index*, l'Indice della propensione alla corruzione⁷⁴.

Tabella nr. 6 : Indice di Propensione alla Corruzione (B.P.I.). Anno 2008.

Nazione	BPI	Dati raccolti	Deviazion e Standard	Intervallo di confidenza 95%	
				Minimo	Massimo
Belgio	8.8	252	2.00	8.5	9.0
Canada	8.8	264	1.80	8.5	9.0
Paesi Bassi	8.7	255	1.98	8.4	8.9
Svizzera	8.7	256	1.98	8.4	8.9
Germania	8.6	513	2.14	8.4	8.8
Regno Unito	8.6	506	2.10	8.4	8.7
Giappone	8.6	316	2.11	8.3	8.8
Australia	8.5	240	2.23	8.2	8.7
Francia	8.1	462	2.48	7.9	8.3
Singapore	8.1	243	2.60	7.8	8.4
Stati Uniti	8.1	718	2.43	7.9	8.3
Spagna	7.9	355	2.49	7.6	8.1
Hong Kong	7.6	288	2.67	7.3	7.9
Sud Africa	7.5	177	2.78	7.1	8.0
Sud Corea	7.5	231	2.79	7.1	7.8
Taiwan	7.5	287	2.76	7.1	7.8
Italia	7.4	421	2.89	7.1	7.7

Fonte : Transparency International Bribe Payers Index 2008.

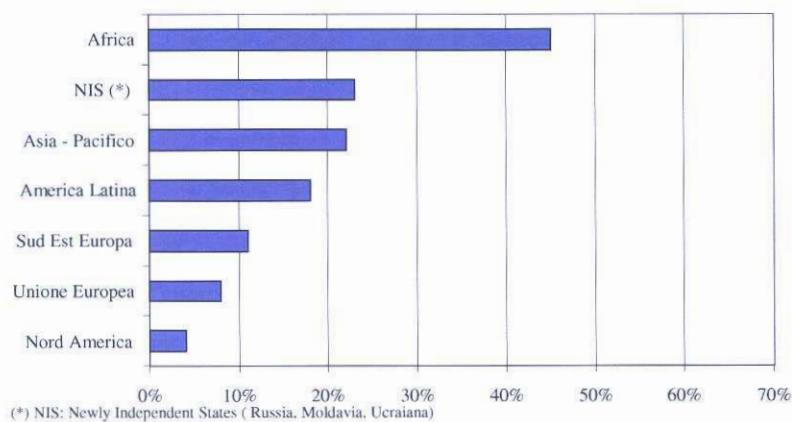
Anche qui, purtroppo, appare evidente come la percezione negativa dell'immagine del Paese, su cui ci si è diffusamente soffermati, continui a condizionare pesantemente tali giudizi, rispetto ai quali manca, però, la formalizzazione di una domanda centrale tesa a investigare quante volte negli ultimi dodici mesi si è ricevuta direttamente, o indirettamente notizia,

patologia criminale nel settore privato, emersa grazie a significative attività repressive che hanno permesso di focalizzare meglio l'attenzione sul lato dell'offerta di corruzione; in Italia, la rilevanza del fenomeno nel settore sanitario e la soppressione dell'Alto Commissario.

⁷⁴ L'indagine 2008 classifica 22 tra i Paesi più ricchi ed economicamente influenti a seconda della probabilità con cui le loro aziende si trovino implicate in episodi di corruzione all'estero. È basata su due domande poste a 2.742 alti dirigenti d'azienda di 26 diverse nazioni, ai quali viene chiesto qual è la probabilità che aziende straniere con cui sono in affari prendano parte ad episodi di corruzione mentre operano nel loro paese.

della richiesta di una tangente da una delle imprese di quel dato paese. O, meglio, viene pubblicato il risultato in modo da non rendere possibile questa lettura analitica.

Grafico nr. 7 : Percentuale di persone che dichiarano di aver ricevuto la richiesta di una tangente per ottenere un servizio negli ultimi 12 mesi.



Fonte : Transparency International Global Corruption Barometer 2007.

Dal *Report* risulta, infatti, che tale quesito non è stato posto in Germania e in Italia⁷⁵.

Invero, tenuto conto che le risposte a un'analogia domanda, posta nell'indagine della Gallup presentata in questa Relazione, hanno evidenziato un netto differenziale tra la percezione del fenomeno e la realtà, l'Italia, con l'1,3% di risposte positive sul campione intervistato, sarebbe stata collocata nella fascia dei Paesi migliori (quella con una percentuale inferiore al 3% di risposte affermative alla domanda *"Ha pagato una tangente nell'anno passato per ricevere un servizio?"*).

4.2 Il Transparency in Reporting on Anti-Corruption (T.R.A.C.).

Si tratta di un progetto implementato per la prima volta quest'anno su scala mondiale da Transparency International: questa ricerca è utile per gli interessanti stimoli che propone con riferimento alle attività sviluppabili nel settore privato.

⁷⁵ La domanda è stata posta, ma i risultati non sono utilizzabili a causa di problemi intervenuti con il trattamento dei dati, per i seguenti Paesi: Colombia, Ecuador, Ghana, Guatemala, Norvegia, Polonia e Thailandia. Transparency International, Global Corruption Barometer, 2007.

Al centro della ricerca, infatti, vi sono 486 grandi aziende mondiali, 20 delle quali costituiscono il campione analizzato per l'Italia, valutate da Transparency in relazione all'ampiezza e alla qualità delle informazioni fornite riguardo alle politiche di prevenzione della corruzione e delle frodi e ai provvedimenti assunti.

La ricerca non valuta l'efficacia delle strategie e delle policy attuate dalle aziende prese in considerazione per prevenire e per individuare tempestivamente azioni illecite o distorsive della corretta operatività di imprese: la ricerca, quindi, non valuta i risultati raggiunti nella prevenzione della corruzione e delle frodi.

La capacità di rendere trasparenti tali attività e la comunicazione dei risultati conseguiti, attraverso la *total disclosure* di queste relazioni non-finanziarie, appaiono evidentemente come un elemento indefettibile delle migliori strategie aziendali nella materia: l'azienda informa perché c'è qualcosa da comunicare, che aggiunge valore.

L'indagine è stata condotta attraverso l'esame, lungo tre diverse prospettive di analisi⁷⁶, delle Relazioni annuali e dei documenti resi accessibili nei siti istituzionali delle aziende prese in considerazione in materia di codici etici e corporate governance.

Box 2: Transparency in Reporting on Anti-Corruption. Voci analitiche esaminate.

Strategia				
Un codice di condotta o una dichiarazione di principi che include un riferimento all'anticorruzione	La partecipazione degli azionisti a iniziative con una componente volta a politiche anticorruzione	Una specifica politica aziendale anticorruzione	L'estensione di questa politica agli impiegati, ai partner d'affari e altri	
Politica				
Impegno nella politica anticorruzione	Proibizione di facilitazione dei pagamenti	Regolazione dello scambio inappropriato di regali da parte degli impiegati	Regolazione e trasparenza dei contributi politici	Impegno nel rendere trasparenti le attività di lobby
Sistemi di gestione				
Richiesta per i partner di affari di conformarsi alle regole anticorruzione della compagnia	Fare corsi agli impiegati e agli agenti e una chiara comunicazione della politica della compagnia, anche nella lingua del posto se necessario	Esistenza di un sistema di aiuto per gli impiegati che rendono informazioni utili al fine di smascherare casi di corruzione (<i>whistle-blowing</i>), includendo provvedimenti di non vittimizzazione	Esistenza di sistemi di revisione e verifica per monitorare i problemi legati alla corruzione, e procedure da applicare contro gli impiegati coinvolti, includendo la verifica esterna di questi sistemi	Reportistica circa i KPI (<i>Key Performance Indicator</i>), includendo il numero e la natura delle lamentele, il numero delle azioni disciplinari avanzate per corruzione, e la promozione di corsi di formazione legati alla prevenzione della corruzione

Fonte : Transparency International

L'attribuzione di un punto di merito ad ognuna delle voci esaminate ha consentito di pervenire ad una valutazione di sintesi, espressa attraverso la media dei punteggi attribuiti, e, quindi, ad un graduatoria.

⁷⁶ Ognuna delle quali con un peso diverso all'interno dell'indice: 20% per la Strategia, 30% per le Policy, 50% i Sistemi di gestione.

**Tabella 7: Transparency in Reporting on Anti-Corruption.
Media dei punti riportati dalle aziende nei diversi Paesi.**

Stato	Numero aziende valutate	Punteggio
Canada	21	27
Stati Uniti	119	25
Svizzera	10	25
Olanda	20	24
Inghilterra	30	22
Spagna	11	19
Italia	20	18
MEDIA	486	17
Germania	40	16
Svezia	10	15
Francia	29	14
Corea del Sud	10	11
Hong Kong (PRC)	10	11
Giappone	32	10
Belgio	10	9
Cina	30	6
Taiwan	10	3
Russia	10	2

Fonte : Transparency International

Il punteggio conseguito dalle venti aziende italiane esaminate colloca il nostro Paese al di sopra della media del campione esaminato, con un risultato migliore rispetto a quello conseguito dalle Company di Stati solitamente considerati a minor rischio corruzione, quali, per rimanere in ambito europeo, Germania, Svezia, Francia, Belgio.

Un risultato positivo a cui ha probabilmente contribuito l'attuazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, nr. 231/2001, "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica", che ha introdotto la previsione dell'implementazione di uno standard etico all'interno delle Aziende, attraverso l'adozione di codici di condotta, l'istituzione dell'*internal audit*, la responsabilità dei dirigenti⁷⁷.

Analogamente, si nota nella ricerca di Transparency il diverso, e migliore, risultato ottenuto dalle aziende che hanno aderito al Global Compact,

⁷⁷ Gli strumenti della *risk analysis* e del *risk management*, e l'adozione di modelli di organizzazione idonei a prevenire il compimento delle condotte sanzionate dal d.lgs. 231/2001, oggi necessari alle aziende per evitare o ridurre l'applicazione delle sanzioni, stanno costituendo una traccia particolarmente utile nella stesura del Piano nazionale anticorruzione.

l'iniziativa per la promozione della cultura della cittadinanza d'impresa lanciata dalle Nazioni Unite⁷⁸.

Il X Principio⁷⁹, in particolare, richiede, non solo di evitare la corruzione in ogni sua forma, ma anche di sviluppare politiche incisive e concreti programmi anti-corruzione per contribuire a un'economia mondiale più trasparente.

Tra le 486 aziende esaminate, le 127 aderenti al Global Compact, pari al 26% del campione esaminato⁸⁰, conseguono un punteggio migliore in tutte e tre le aree di analisi utilizzate.

Tabella 8: Transparency in Reporting on Anti-Corruption. Punteggio relativo alle aziende firmatarie del GC e non firmatarie.

	Totale	Strategia	Politica	Sistemi di gestione
Firmatarie	20,4	5,3	6,2	8,9
Non Firmatarie	15,5	4,1	5,4	6

Fonte : Transparency International

4.3 Il Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27.

La ricerca è stata condotta nel corso del 2008 dalla Gallup⁸¹ su mandato dell'O.L.A.F.⁸².

⁷⁸ Tale strumento opera, come piattaforma di informazione, garantendo supporto e coordinamento alle aziende e alle organizzazioni che decidono di condividere, sostenere ed applicare un insieme di principi universali relativi a diritti umani, lavoro, ambiente e lotta alla corruzione, contribuendo così alla realizzazione di un'economia globale più inclusiva e più sostenibile.

⁷⁹ Annunciato il 24 giugno 2004, nel corso del *Global Compact Leaders Summit* tenutosi a New York.

⁸⁰ In Italia vi sono 171 organizzazioni che partecipano al Global Compact: di queste 108 sono imprese private, delle quali 63 sono di medie-piccole dimensioni. L'ultima iniziativa registrata prima della chiusura di questa Relazione è quella di una ventina di imprenditori vinicoli di Canelli che si sono avvicinati ai principi emanati dall'O.N.U. sulla cultura della cittadinanza d'impresa. La notizia è stata riportata da "La Stampa", 14 ottobre 2009.

⁸¹ La metodologia utilizzata dalla Gallup presenta alcune differenze con le altre indagini condotte in precedenza: il questionario è stato riprogettato, alle 23 domande proposte telefonicamente - fra il 26 e 30 giugno 2008 ad oltre 25.000 persone - si sono aggiunte alcuni incontri "one to one". È stata prevista, infine, una ponderazione statistica dei risultati per correggere le disparità socio-demografiche presenti nel campione originato casualmente.

⁸² La missione dell'O.L.A.F. è quella di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione Europea, combattere le frodi, la corruzione e qualunque altra attività irregolare, compresa la cattiva condotta all'interno delle istituzioni europee. A livello europeo, in

Il fenomeno delle frodi o di altre irregolarità che depauperano il bilancio comunitario è rilevante: nel corso del solo 2008 sono stati recuperati oltre 450 Meuro nell'ambito dei procedimenti O.L.A.F., di cui 150 Meuro provenienti da "casi chiusi" nel periodo^{ss}.

Significativa appare anche la quota dei recuperi finanziari dopo l'emersione dei casi di frode o irregolarità, un dato tendenzialmente destinato ad aumentare dopo il Reg. CE 1290/2005, che, all'articolo 32, ha introdotto l'obbligo del recupero delle somme indebitamente erogate entro il termine di otto anni dal primo verbale amministrativo, pena la sanzione della imputazione sul bilancio dello Stato interessato del 50% delle conseguenze finanziarie del mancato recupero.

La ricerca approfondisce gli atteggiamenti e le percezioni dei cittadini dell'U.E. circa i reati di frode e corruzione, con una particolare attenzione dedicata al ruolo dell'O.L.A.F. e delle istituzioni comunitarie impegnate nella tutela dell'integrità finanziaria dell'Unione Europea.

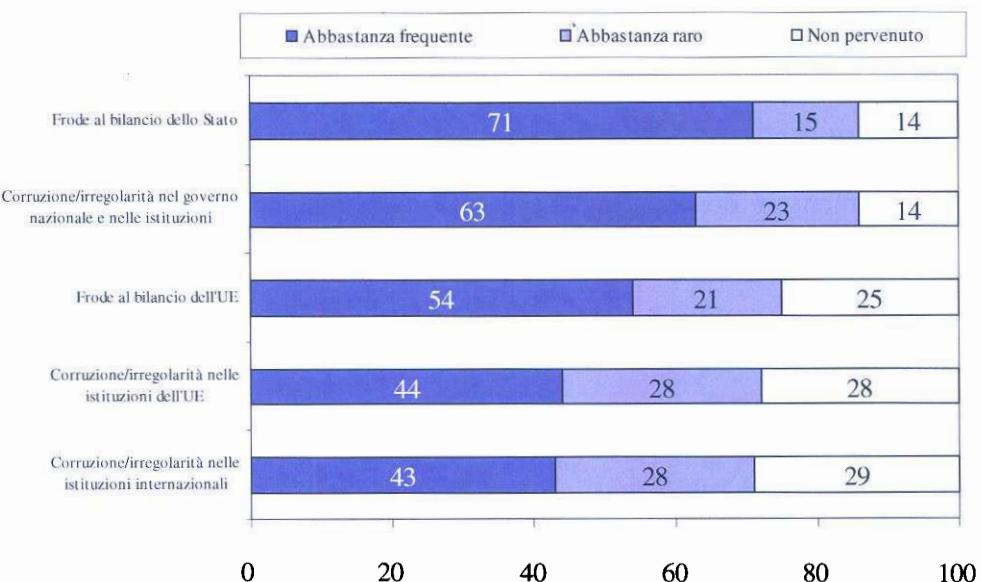
Analogo interesse è stato posto sulle variabili socio demografiche del campione, originato casualmente, quali, in particolare, genere, età, livello di istruzione, provenienza, occupazione lavorativa attuale: il genere maschile, le persone più anziane e quelle meglio istituite hanno presentato i più elevati tassi di fiducia nella capacità istituzionale, nazionale e comunitaria, di fare fronte al problema.

Appare, inoltre, un netto divario tra la percezione del problema nazionale e quella relativa alla sua dimensione comunitaria, verosimilmente addebitabile: a una minore conoscenza del sistema dei fondi europei; a una ridotta presenza sui media delle informazioni relative a illeciti, irregolarità e frodi comunitarie; alla difficoltà informativa che vi è nel trattare alcune linee di finanziamento europee che vengono gestite a livello nazionale.

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

^{ss} Cfr. O.L.A.F., Relazione annuale 2009, consultabile all'indirizzo www.ec.europa.eu/olaf.

Grafico 8: Percezione dei cittadini UE27. Rischio di fenomeni distorsivi al bilancio nazionale e comunitario.



Fonte : OLAF, Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU27.

Un altro elemento di conoscenza apportato dalla ricerca investe la capacità di *detecting* e di repressione delle frodi e delle altre irregolarità al bilancio nazionale e comunitario. Il sistema italiano viene percepito come capace di cooperazione con le autorità antifrode europee.

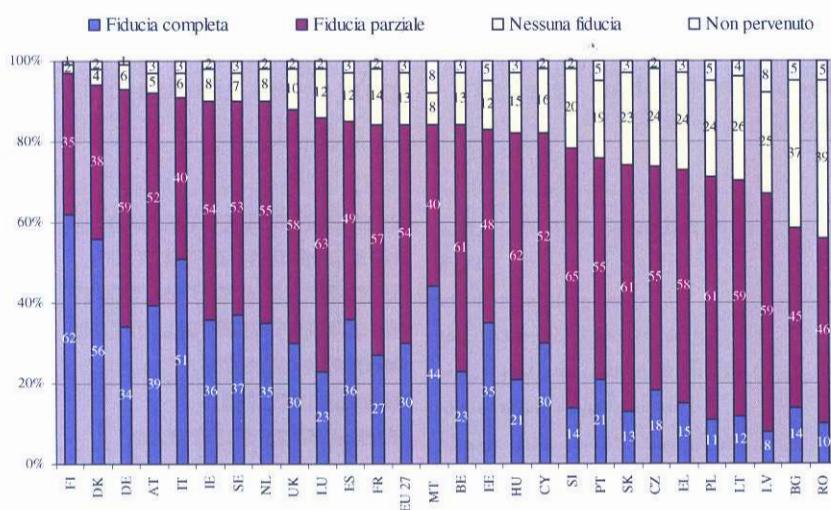
Grafico 9: Percezione dei cittadini UE27. Livello di cooperazione tra autorità nazionali e le istituzioni europee antifrode.



Fonte : OLAF, Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU27.

Una fiducia nel sistema repressivo, che viene confermata dalla lettura degli esiti di un altro profilo esaminato dalla ricerca, quello della fiducia per le Istituzioni antifrode nazionali.

Grafico 10: Percezione dei cittadini UE27.Fiducia nelle Autorità Nazionali anti-frode.



Fonte : OLAF, *Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU27*.

Anche qui la percezione della funzionalità del sistema repressivo italiano permane su un livello molto elevato, che colloca il Paese, non solo ben al di sopra della media europea, ma, addirittura, ai primi posti di questa "graduatoria" con riferimento a quella parte del campione che manifesta una "fiducia totale".

Il Global Integrity Report 2008⁸⁴.

Il *Report* annuale di Global Integrity⁸⁵ è un utile strumento per la comprensione e il controllo dei meccanismi anticorruzione a livello nazionale, ed è l'esito di una metodologia di ricerca che è considerata una *best practice* dalla World Bank: il rapporto globale di integrità, infatti, mobilita una rete qualificata di ricercatori e di giornalisti nei diversi paesi per generare dati quantitativi e qualitativi sulla salute di un paese e sulla sua struttura anticorruzione all'interno di sei macro aree⁸⁶.

⁸⁴ Il Rapporto è consultabile all'indirizzo www.report.globalintegrity.org/Italy/2008

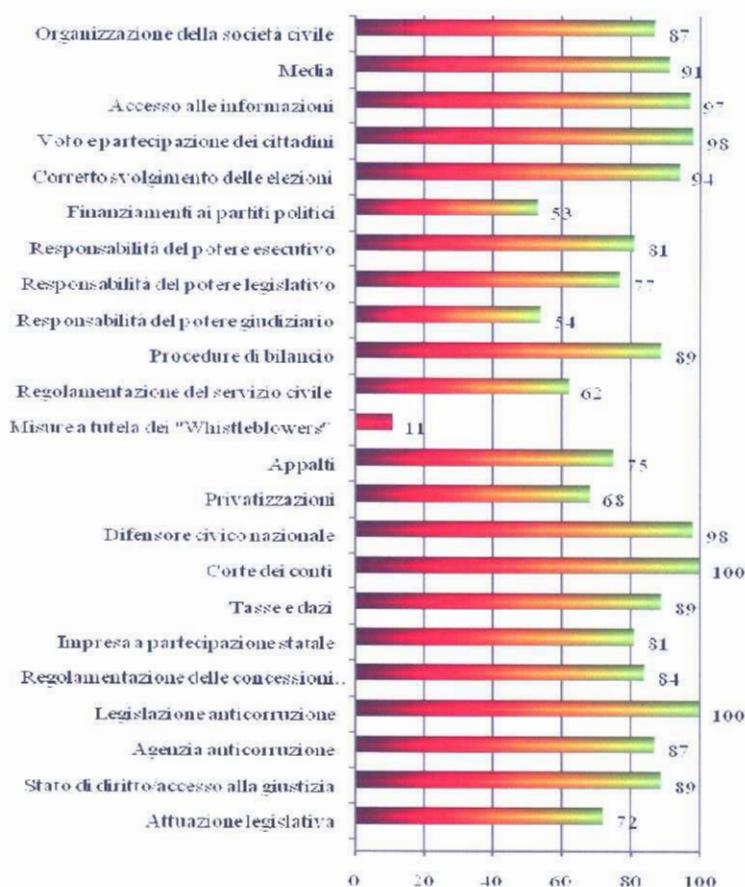
⁸⁵ È una organizzazione indipendente e no-profit di Washington, nata nel 1999 come I Centro per l'integrità pubblica grazie ad un gruppo di giornalisti e ricercatori, con l'intento di valutare a livello globale gli indici e gli strumenti anticorruzione nei diversi Paesi.

⁸⁶ Sono: società civile, informazione pubblica e media; elezioni; responsabilità di governo; amministrazione e servizio civile; supervisione e regolazione; anticorruzione e ruolo

La ricerca e gli indicatori di integrità non misurano la corruzione, bensì l'esistenza e l'efficacia di misure, azioni, soluzioni tese a contrastarla, e, perciò, un ottimo risultato quanto all'esistenza di un eccellente sistema di integrità non equivale a bassi livelli di corruzione.

Il Report, particolarmente analitico, consente però di individuare con immediatezza le aree in cui appare necessario intervenire e quelle nelle quali, invece, la situazione è ampiamente sotto controllo.

Grafico 11: Global Integrity Report 2008. Indicatori di integrità nazionali.



Fonte : Peer-Reviewed Country Report, Italy, 2008.

Il risultato finale di 79 su 100, subito dopo il Canada che ha raggiunto 80 su 100 e prima della Francia che nell'ultimo *assessment* del 2007 ha conseguito 78 su 100, colloca l'Italia al confine della fascia nella quale sono

delle leggi. Ogni valutazione contiene due elementi centrali: un taccuino di Reporter qualitativo ed i segnapunti quantitativi degli indicatori di integrità che valutano l'esistenza, l'efficacia e l'accesso dei meccanismi anticorruzione attraverso più di 300 indicatori perseguitibili.

censiti i Paesi che presentano un impegno “*strong*” riguardo al tema dell’integrità e dell’anticorruzione.

Tra le materie ove viene rilevato un impegno “*very strong*” dell’Italia e che, per questo, hanno contribuito al conseguimento di questo positivo giudizio sul nostro Paese, vi sono l’integrità del sistema elettorale, la libertà di stampa e la possibilità di accesso alle informazioni, il sistema di regolazione attraverso il sistema delle Autorità e Agenzie, il sistema di leggi penali per il contrasto alla corruzione.

Viene, invece, indicata la necessità di intervenire su:

1. *Judicial Accountability* (voce III-3: *very weak*),
2. whistleblowing (voce IV-2: *very weak*),
3. appalti pubblici (voce IV-3: *moderate*),
4. funzionalità della PA (categoria IV: *very weak*),
5. finanziamento politico (voce II-3: *very weak*),
6. gestione delle aziende pubbliche (voce V-4: *moderate*),
7. *Law Enforcement* in materia di anticorruzione (voce VI-4: *moderate*).

PAGINA BIANCA