

Una informazione diffusa sull'entità del fenomeno attraverso indicatori di varia natura, soprattutto in chiave comparata, può aiutare a far crescere il livello di consapevolezza e di responsabilità della società civile, della classe politica, della pubblica amministrazione, soprattutto in considerazione degli effetti negativi che la corruzione ha avuto – e continuerà ad avere se non adeguatamente contrastata – sul sistema politico, economico e sociale. La promozione della buona *governance* passa sicuramente attraverso istituzioni politiche e amministrative caratterizzate da un maggiore grado di responsabilità. È però evidente che la corruzione non è solo un problema di architettura delle istituzioni giuridiche e politiche ma anche un problema socio-culturale, che è esso stesso all'origine dell'indebolimento della governabilità del paese nel suo complesso, e di alcune aree in particolare.

Un'accurata rilevazione quantitativa, per quanto limitata, costituisce una piattaforma conoscitiva indispensabile per verificare in maniera costante e sistematica la dinamica della corruzione nei suoi tratti qualitativi e per individuare i settori e le aree geografiche in cui essa mostra maggiore incidenza. Il raggiungimento di un obiettivo di questo tipo richiede una collaborazione altrettanto sistematica dell'Autorità con l'Istat e con i servizi informativi dei ministeri interessati, da un lato, e con istituzioni di ricerca, dall'altro, al fine di potenziare ed estendere le varie modalità di misurazione del fenomeno già esistenti e consolidate. In tal senso predisporre, ad esempio, un'indagine indirizzata ai cittadini sulla percezione e sull'esperienza diretta della corruzione disaggregata per settori dell'amministrazione pubblica e per regioni può costituire un contributo importante anche ai fini della definizione delle misure di contrasto alla corruzione, se si considera che il fenomeno corruttivo si distribuisce in modo non uniforme sul territorio. Allo stesso tempo, sviluppare analisi quali-quantitative delle sentenze penali e contabili relative ai reati di concussione e corruzione può contribuire ad approfondire la conoscenza della dimensione giuridica del fenomeno, ovvero a integrare la conoscenza della corruzione 'sommersa' con quella della corruzione 'emersa', fornendo un quadro empirico del fenomeno più completo e articolato.

2.1. Il problema della misurazione

L'analisi quantitativa e qualitativa della dinamica della corruzione in Italia richiede l'utilizzo di misure precise e affidabili che consentano di fornire un fondamento empirico all'esame delle cause e degli effetti della corruzione in contesti territoriali sia nazionale sia locali, nonché alla definizione di politiche di contrasto che siano adeguate all'entità, alla dimensione territoriale e alle specificità del fenomeno. Del resto, il legislatore ha attribuito all'Autorità il compito di analizzare "le cause e i

fattori della corruzione” e di individuare “gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto” e funzionale a questo compito è proprio la misurazione del fenomeno.

La corruzione è tuttavia un fenomeno estremamente complesso e difficile da definire, e ancor più da misurare. Negli ultimi anni a livello internazionale si sono consolidate alcune metodologie di misurazione che hanno prodotto diverse tipologie di indicatori che, per loro stessa natura, danno della corruzione un quadro alquanto differenziato in termini di entità. Gli indicatori soggettivi, sia di tipo percettivo che esperienziale, privilegiando l’accezione comportamentale del fenomeno, forniscono misure allarmanti del livello di corruzione in Italia. Le statistiche giudiziarie (denunce, arresti e condanne, che fanno specifico riferimento alle fattispecie dei reati contro la Pubblica Amministrazione), invece, scontrandosi con il problema del convergente interesse al silenzio del corruttore e del corrotto, della scarsa visibilità del reato, della scarsa propensione alla denuncia e con alcune inefficienze del sistema giudiziario, forniscono una misura della corruzione molto più ridotta. Gli indicatori oggettivi infine, basandosi sulla elaborazione di dati economici collegati in qualche misura alla corruzione come, ad esempio, il costo delle infrastrutture o la gestione degli appalti pubblici, rischiano di fornire una misura nella quale è difficile distinguere gli elementi di inefficienza da quelli di corruzione del paese. L’esigenza di migliorare la conoscenza quantitativa oltre che qualitativa del fenomeno corruttivo è dunque evidente, a fronte dei limiti e dei margini di errore che caratterizzano le misure attualmente esistenti e della carenza delle fonti di informazione.

Ad esempio, non sono consultabili in rete, né sono facilmente accessibili in formato digitale, tutte le sentenze penali né ad oggi esistono indagini sistematiche condotte sul fenomeno dall’Istat. Per questi motivi l’Autorità nel corso del 2013 ha intrapreso la progettazione di una rilevazione del fenomeno corruttivo in Italia che potesse contare su un campione stratificato significativo per indagarne sia la percezione sia l’esperienza diretta, disaggregate per settori e per regione². Per l’esecuzione dell’indagine è stata avviata un’interlocuzione con l’Istat, con la concreta prospettiva che l’Istituto inserisca la rilevazione sulla corruzione come modulo specifico dell’indagine condotta sulla sicurezza³.

L’Autorità ha nel contempo proceduto ad analizzare ed elaborare i dati sul fenomeno corruttivo di fonte giudiziaria e i dati sui contratti pubblici. Le fonti giudiziarie vengono frequentemente utilizzate nelle pratiche internazionali per catturare l’evoluzione dei reati di corruzione nel tempo e

² Per la predisposizione del questionario si è fatto riferimento alle principali esperienze internazionali del settore e ci si è avvalsi del confronto con alcuni esperti in materia di corruzione della Banca Mondiale.

³ L’indagine è condotta su un campione di circa 50.000 cittadini nel corso del 2014 e i risultati verranno diffusi nei primi mesi del 2015.

a livello territoriale⁴, pur nella consapevolezza che i reati di corruzione che arrivano a conoscenza dell'autorità giudiziaria per poi essere accertati, rappresentano indicatori solo parziali della dimensione del fenomeno.

In questo ambito l'Autorità ha intrapreso un lavoro di analisi di diverse fonti giudiziarie combinando l'elaborazione dei dati delle statistiche giudiziarie su denunce e condanne penali per le fattispecie giuridiche di concussione e corruzione con l'analisi del contenuto delle sentenze pronunciate dalla Corte dei Conti per gli stessi reati, in modo tale da avviare un percorso metodologico che ha consentito, in questa fase iniziale, di pervenire ad una prima rappresentazione quali-quantitativa, per quanto parziale e limitata, dei diversi aspetti del fenomeno corruttivo in Italia e nelle sue aree territoriali⁵.

2.2. Principali evidenze dell'analisi delle misure giudiziarie

Dall'analisi delle denunce e dei reati per i quali è stata avviata l'azione penale⁶ emerge che nel periodo 2006-2011 il fenomeno della corruzione e della concussione in Italia si rivela complessivamente stabile, ad eccezione del 2009. Tale tendenza trova conferma anche nei dati sui condannati per corruzione e concussione con riferimento al periodo 2007-2011. Nel periodo considerato, le denunce, i reati per i quali è stata avviata l'azione penale e i condannati per corruzione prevalgono sempre su quelli relativi alla concussione. Dai dati emerge tuttavia una differente dinamica dei due fenomeni: decrescente per la corruzione e crescente per la concussione. I reati di concussione per i quali è stata avviata l'azione penale, aumentano da 0,43 per 100.000 abitanti nel 2006 a 0,72 nel 2011, registrando nel 2009 il valore più alto di 0,88; per la corruzione si registra invece una diminuzione dei reati per i quali è stata avviata l'azione penale, che passano da 1,59 per 100.000 abitanti nel 2006 a 1,24 nel 2011, con un picco di 2,01 nel 2009. Il dato dei condannati conferma l'andamento decrescente relativo ai reati per corruzione (da 1,27 condannati per 100.000 abitanti nel 2007 a 0,76 nel 2011) e quello crescente relativo ai reati di concussione (da 0,23 condannati per 100.000 abitanti nel 2007 a 0,57 nel 2011).

⁴ L'ipotesi sottesa è che l'efficienza del sistema giudiziario, il quadro normativo e gli strumenti sanzionatori siano costanti nel tempo e nelle diverse aree territoriali e non condizionino dunque il manifestarsi del fenomeno corruttivo.

⁵ L'analisi completa è contenuta in *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità.

⁶ Rispetto all'analisi condotta dal Saet (*Relazione al Parlamento*, 2009 e 2011), l'Autorità ha concentrato l'attenzione sui reati di concussione (317 c.p.), corruzione per un atto d'ufficio (318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319 c.p.), corruzione in atti giudiziari (319 ter c.p.), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (320 c.p.) e istigazione alla corruzione (322 c.p.).

Si evidenzia, inoltre, una sostanziale differenza nella distribuzione del fenomeno tra le regioni che vede una particolare consistenza del fenomeno nelle regioni meridionali e nelle isole. Dall'analisi delle condanne per i reati di concussione e corruzione passate in giudicato emerge che dal 2006 al 2011, pur in presenza di una costante prevalenza delle condanne per corruzione rispetto a quelle per concussione, il numero dei condannati per corruzione diminuisce notevolmente, passando da 1,27 nel 2006 a 0,76 per 100.000 abitanti nel 2011, mentre il numero dei condannati per concussione si triplica, passando da 0,23 nel 2006 a 0,57 per 100.000 nel 2011. Nel dettaglio, il numero dei condannati per concussione registra un andamento oscillante nelle regioni del Centro, aumenta progressivamente nelle regioni del Nord, quasi triplica dal 2001 al 2011 nel Sud e nelle Isole, dove assume i valori sistematicamente più elevati.

Un aspetto importante è rappresentato dalla durata dei processi penali, che risulta mediamente più elevata per i reati di concussione che per quelli di corruzione ma che per entrambi è diminuita nel periodo 2007-2011, di circa tre anni per la concussione (da 7,80 a 4,42 anni) e di circa un anno per la corruzione (da 4,87 a 3,72).

A considerazioni più articolate si perviene analizzando, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, le sentenze pronunciate negli ultimi anni dalla Corte dei Conti relativamente ai fenomeni di corruzione e concussione per il periodo 2001-2012. Si tratta sicuramente di un universo numericamente non molto consistente (341 sentenze, a fronte di una percezione del livello di corruzione nel paese molto elevata) da cui è possibile tuttavia evincere alcune informazioni rilevanti. Innanzitutto, è confermata la prevalenza dei reati di corruzione rispetto a quelli di concussione, già rilevata dall'analisi delle statistiche penali. Riguardo alla distribuzione territoriale, più della metà delle sentenze di condanna nel periodo di riferimento sono state pronunciate per episodi di corruzione e concussione avvenuti nelle regioni del Nord (59%), di cui oltre la metà nella sola Lombardia (33%); risultano invece equamente distribuite le pronunce nelle regioni del Centro (20%), di cui oltre la metà nel Lazio (12%), e nella macro-area del Sud e Isole (20%). Questa evidenza pare in contrasto con quanto emerso dall'analisi delle denunce e delle condanne in sede penale (in cui i fenomeni corruttivi si osservano prevalenti al sud e nelle isole rispetto al centro e soprattutto al nord) e non è di immediata interpretazione. Infatti, da un lato porterebbe a ritenere che le aree geografiche in cui si manifestano più frequentemente episodi di concussione e corruzione siano quelle del Nord; dall'altro, potrebbe indicare differenze nel perseguimento dei casi di corruzione e concussione nelle diverse aree geografiche. Si consideri, inoltre, che oltre la metà delle condanne per reati di corruzione e concussione ha riguardato dipendenti di amministrazioni statali (62%). Il fenomeno appare rilevante anche nei comuni (12%), nelle ASL e Aziende

ospedaliero (12%) e negli enti di previdenza e assistenza (12%), mentre i reati che riguardano province, regioni e università risultano residuali.

I settori in cui i reati di concussione e corruzione sono più ricorrenti sono: gli affari economici generali, commerciali e del lavoro (40%); i servizi generali (19%), di cui è parte rilevante l'amministrazione finanziaria e fiscale; la sanità (12%); l'ordine pubblico e sicurezza (12%), che include la giustizia; la difesa (8%). Più specificamente, 68 sentenze di condanna, pari al 22%, riguardano gli appalti, ovvero un ambito trasversale sia alla classificazione per comparto che a quella funzionale, che si confermano di grande rilevanza nel manifestarsi del fenomeno corruttivo. Di queste, il 49% riguarda gli appalti per i lavori pubblici, il 38% gli appalti per le forniture e il 13% gli appalti per i servizi.

Con riferimento ai soggetti citati in giudizio, essi sono distribuiti omogeneamente tra le macro-categorie di Dirigenti/Ufficiali, di Funzionari/Quadri/Sottoufficiali, Impiegati/Tecnici/Operativi, mentre risultano residuali quelli riconducibili al livello politico e ai Consulenti/Prestatori d'opera.

La maggior parte dei citati in giudizio appartiene al settore dell'amministrazione statale, mentre è interessante rilevare che la quasi totalità di appartenenti al livello politico sono sindaci, assessori e consiglieri comunali.

Per quel che riguarda l'importo della dazione, nel testo delle sentenze l'indicazione dell'entità della dazione o utilità ricevuta è spesso assente⁷. L'ammontare del risarcimento del danno richiesto all'atto di citazione spesso viene ridotto significativamente in sede di decisione: nell'intervallo temporale di 12 anni considerato dal 2001 al 2012 l'importo medio per ciascun anno del risarcimento è pari a 5.305.675 Euro.

Delle 300 sentenze di condanna al risarcimento del danno, in 164 viene riscontrato un danno patrimoniale, in 243 un danno di immagine. Nella maggior parte delle sentenze, dunque, sono rinvenibili entrambe le tipologie di danno.

Emerge complessivamente la prevalenza numerica di una micro-corruzione diffusa e caratterizzata da serialità, rispetto a casi di macro-corruzione meno diffusi ma più gravi. A numerosi e reiterati episodi di corruzione caratterizzati dalla non ingente entità della dazione e da una parte attrice appartenente ai livelli intermedi o di base delle amministrazioni fa da contraltare un numero limitato di pratiche corruttive caratterizzate da importi di dazione ingenti erogati ai livelli apicali.

⁷ In generale, sul totale delle 341 sentenze analizzate, il risarcimento richiesto all'atto della citazione risulta complessivamente pari a 226.963.236,92 Euro. Dalle 300 sentenze di condanna al pagamento si evince che il totale del risarcimento richiesto all'atto della citazione ammonta a 217.363.111 Euro, mentre il totale del risarcimento in sede di condanna ammonta a 63.668.101 Euro.

Emerge, infine, che la durata media del procedimento in Corte dei Conti risulta essere pari a circa 557 giorni⁸.

2.3. Prime evidenze dell'analisi avviate sui contratti pubblici

Un altro ambito nel quale l'Autorità ha avviato i propri sforzi di conoscenza del fenomeno della corruzione è quello dei contratti pubblici, un settore di grande rilievo economico⁹, unanimemente individuato anche a livello internazionale ad elevato rischio di corruzione.

In questo ambito è stato avviato un gruppo di lavoro con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) per impostare una metodologia volta a individuare e calcolare in via sperimentale¹⁰, mediante l'analisi delle informazioni presenti nella Banca dati sui contratti pubblici disponibile presso l'AVCP, indicatori che rappresentino indizi di un potenziale rischio di corruzione (c.d. *red flags*) nell'ambito dei contratti pubblici.

L'obiettivo di questa prima fase di analisi è stato quello di definire un metodo per rappresentare, a livello regionale, la diversa "rischiosità" delle procedure aggiudicate nel periodo considerato, classificate per tipologia di stazione appaltante (es. comune, società, ecc), per classi di importo aggiudicato¹¹, per anno di pubblicazione del bando e per tipologia di lavoro (ad es. costruzione, demolizione, manutenzione, ecc.). L'individuazione del "rischio di corruzione" o, più correttamente, di possibile anomalia, è stata effettuata attraverso la valorizzazione di una serie di indicatori di rischio¹² associati a ciascuna procedura di appalto considerata, che successivamente viene ricondotta al territorio.

È importante sottolineare che questi indicatori forniscono solo informazioni circa la possibilità che ci siano anomalie in un appalto. Il fatto che una procedura sia caratterizzata dalla presenza di uno o più indicatori di rischio non implica necessariamente l'effettiva presenza di corruzione

⁸ Laddove è possibile rinvenire l'informazione sulla data in cui sono avvenuti i fatti corruttivi, la distanza media tra accadimenti e sentenza è di circa 10 anni e mezzo.

⁹ Nel 2012, come si rileva dalla Relazione annuale 2012 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, il mercato degli appalti pubblici è stato caratterizzato da una domanda pari a 25,5 miliardi per lavori, a 43,3 miliardi per servizi e a 26,5 miliardi per forniture per un totale di 95,3 miliardi, pari al 6,7% del PIL.

¹⁰ In questa fase iniziale l'analisi è stata focalizzata sul settore "viabilità" per il quale l'AVCP (Direzione Generale Osservatorio dei contratti pubblici) ha fornito all'Autorità un'estrazione della propria Banca Dati Simog (Sistema Informativo Monitoraggio Gare), riguardante tutti i bandi e le aggiudicazioni per lavori superiori a 150.000 euro (20.302) dal 2008 a luglio 2013, per un valore aggiudicato di circa 16 mld di euro.

¹¹ Le classi di importo sono 6: fino a 250.000 euro; tra 250.000 e 500.000; tra 500.000 e 1.000.000; tra 1.000.000 e 5.000.000; tra 5.000.000 e 15.000.000; oltre i 15.000.000.

¹² Gli indicatori calcolati, individuati dal gruppo di lavoro, derivati dal confronto con la letteratura internazionale, dall'esperienza in materia di vigilanza della AVCP e dalla effettiva possibilità di calcolo a partire dai dati a disposizione, sono 17 associati alle diverse fasi di vita del progetto (aggiudicazione del bando, realizzazione dell'opera e ultimazione dei lavori).

nell'appalto: una procedura a cui sono associate una o più *red flags*, infatti, potrebbe non essere interessata da fenomeni di corruzione mentre una procedura per la quale non si riscontra nessuna *red flag* potrebbe esserlo.

Mediante una funzione additiva è stato costruito in via sperimentale l'indicatore sintetico di rischio potenzialmente associato ad ogni procedura. Il valore dell'indicatore cresce all'aumentare di situazioni di potenziale rischio presenti in più fasi di vita del progetto, per cui assume rilievo la compresenza di più situazioni di rischio. Le procedure a maggiore rischio sono individuate tra quelle che riportano un valore del proprio indicatore sintetico significativamente più elevato della media della propria regione¹³. Nel realizzare una prima analisi dei fattori associati alle procedure più rischiose, risulta prioritario esaminare le loro caratteristiche in termini di tipologia di stazione appaltante, tipologia di lavoro, classe di importo e anno di pubblicazione del bando. Questo tipo di analisi costituisce la base per uno studio più ampio, inclusivo di tutti i settori relativi ai lavori ed estendibile anche agli appalti per servizi e forniture, volto ad individuare i fattori associati alla corruzione nel settore, anche mediante la formulazione di modelli esplicativi del legame tra i valori assunti dagli indicatori di rischio e i potenziali fattori determinanti.

Infine, gli indicatori calcolati in via sperimentale potranno successivamente essere resi disponibili in via sistematica ed utilizzati per supportare le finalità istituzionali di vigilanza di A.N.AC. e AVCP.

¹³ Tale individuazione è stata effettuata tramite la definizione di una soglia arbitraria all'interno di ogni regione pari a $\mu + k \cdot \sigma$ con $k=2$.

3. Il modello dell'anticorruzione in Italia

La legge n.190/2012 costituisce il punto di riferimento delle politiche di contrasto alla corruzione e pone in essere un complesso disegno istituzionale e organizzativo che richiama modelli prevalentemente basati sulla prevenzione, peraltro da tempo proposti da organismi internazionali.

La legge si inserisce in un'intensa quanto rilevante attività legislativa che ha investito l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione nel suo complesso negli ultimi anni. L'azione riformatrice si è caratterizzata per aver perseguito gli ormai ineludibili obiettivi di miglioramento della efficienza, della efficacia e della economicità dell'azione amministrativa, non più soltanto attraverso l'individuazione di misure destinate ad incidere sullo status del dipendente pubblico, quanto piuttosto mediante il ricorso a strumenti volti a realizzare, prima, la diffusione della cultura della valutazione, della qualità e della trasparenza, poi, la semplificazione, la digitalizzazione e la revisione della spesa pubblica e, da ultimo, anche il contrasto alla corruzione.

Complessivamente, ci si trova di fronte ad un disegno ambizioso, che verrà sinteticamente delineato nelle pagine che seguono, rispetto al quale va sottolineato lo stretto collegamento tra *performance* e trasparenza per la prevenzione della corruzione: quest'ultima, infatti, trova terreno fertile in un'amministrazione opaca, poco attenta alla valutazione e al merito e nell'eccesso di norme ed oneri burocratici¹⁴. Proprio in questa prospettiva non è casuale la scelta del legislatore di attribuire alla CiVIT – già titolare, in base al d.lgs. n. 150/2009, di competenze di regolazione, vigilanza e controllo in materia di *performance*, trasparenza e integrità – la funzione di Autorità nazionale anticorruzione.

D'altra parte va anche rilevato che nel quadro normativo sull'anticorruzione la disciplina introdotta dalla legge n. 190/2012 trova un essenziale complemento nei decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013, ai quali la legge ha delegato l'attuazione di importanti principi e criteri direttivi con riferimento, rispettivamente, al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza e al regime delle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni, ed il d.p.r. n. 62/2013, contenente le regole di condotta alle quali si devono attenere tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati.

Come si dirà, alla complessità delle disposizioni normative prima richiamate, che hanno posto le amministrazioni di fronte a difficili e impegnative novità, si è anche aggiunta una considerevole instabilità del quadro legislativo, testimoniata dal fatto che nell'arco di cinque mesi ben due decreti

¹⁴ Il collegamento tra *performance*, trasparenza e anticorruzione è messo bene in evidenza dall'OECD, *Italy Reviving Growth and Productivity*, 2012.

legge sono intervenuti sull'assetto delle competenze dell'Autorità e su specifiche previsioni normative, ampliando l'ambito dei già numerosi dubbi interpretativi e delle incertezze generati da una non facile legislazione.

3.1. Il sistema delineato dalla legge n. 190/2012

Con l'emanazione della legge n. 190/2012, il legislatore si è posto l'obiettivo di realizzare una efficace politica di prevenzione e di repressione della corruzione attraverso la definizione di una prima disciplina organica della materia che si colloca nella prospettiva, già tratteggiata nella riforma del 2009, di promozione della legalità e della integrità della pubblica amministrazione.

La legge è stata emanata al termine di un lungo iter parlamentare, per soddisfare anzitutto la pressante esigenza di rispettare gli impegni internazionali derivanti dalla convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 e dalla convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999, ma anche per rispondere alle istanze provenienti dall'opinione pubblica, sulla scia di gravi fenomeni di corruzione che, nei mesi precedenti, avevano interessato soprattutto alcune amministrazioni locali.

La dimensione internazionale

La prevenzione ed il contrasto della corruzione sono temi che a livello internazionale vengono eminentemente affrontati con un approccio "a rete". La corruzione, infatti, si manifesta in forme molteplici ma sostanzialmente comuni nelle diverse parti del mondo, tanto che le diverse prospettive teoriche e pratiche di analisi e contrasto del fenomeno convergono nel ritenere che la corruzione debba essere affrontata con un approccio sistemico. Per questo motivo, nel tempo, a livello internazionale si è affermata la pratica di costituire stretti rapporti di collaborazione tra autorità omologhe dei diversi stati che si occupano di prevenzione e contrasto della corruzione al fine di condividere approcci, metodologie e analisi.

In questa prospettiva, si muove l'indicazione dell'art. 1, c. 1 della legge n. 190/2012 che attribuisce all'Autorità la funzione, tra le altre, di "collaborare con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti". In questa direzione, l'Autorità ha intrapreso contatti con paritetici organismi stranieri, quali la Commissione anticorruzione francese (*Service General de Prevention de la Corruption*), ha avviato le procedure di adesione formale a

network internazionali¹⁵ istituiti con la finalità di promuovere la mutua assistenza e la collaborazione per quel che riguarda gli approcci, le metodologie e le pratiche di analisi e contrasto dei fenomeni corruttivi.

Un'altra modalità di approccio sistemico al tema della prevenzione e contrasto della corruzione, che nel tempo si è consolidata a livello internazionale, è quella dei "tavoli" coordinati dalle organizzazioni internazionali. La corruzione è, infatti, uno degli aspetti su cui progressivamente organizzazioni e forum sovranazionali, quali ad esempio l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), l'Unione Europea (UE), il Consiglio d'Europa, il Gruppo dei 20 (G20), hanno investito interesse e risorse per coordinare gli sforzi dei vari Paesi aderenti, al fine di standardizzare approcci e metodologie di analisi e contrasto, nonché di promuovere la diffusione e la convergenza di politiche, norme giuridiche e buone pratiche¹⁶.

In questo contesto l'Autorità ha partecipato al processo di autovalutazione relativo all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), nell'ambito della quale è in corso la procedura di riconoscimento formale dell'A.N.AC. quale autorità competente per l'Italia sugli aspetti di prevenzione e lotta della corruzione¹⁷.

Anticorruzione e performance

Se si guarda alle finalità ed ai contenuti della legge anticorruzione, si può facilmente rilevare una linea di continuità rispetto al quadro normativo delineato dal d. lgs. n. 150/2009, in ragione del forte collegamento funzionale, presente in entrambi i provvedimenti, tra la trasparenza e l'integrità, ai fini della prevenzione della corruzione. In questa prospettiva, del resto, è stata individuata nella CiVIT l'Autorità nazionale anticorruzione: il possesso del requisito dell'indipendenza¹⁸, richiesto a livello

¹⁵ L'Autorità è entrata a far parte dell'*International Association of Anti-Corruption Authorities* (IAACA) e ha instaurato rapporti con il network *European Partners Against Corruption* (EPAC), con l'*Anti-Corruption Authorities' Portal* (ACAs) e con l'*International Anti-Corruption Academy* (IACA).

¹⁶ Nell'ambito dei tavoli internazionali, l'A.N.AC. ha instaurato rapporti con la Commissione Europea, ed in particolare con l'Unità per la lotta contro il crimine organizzato, in vista della redazione del primo report anticorruzione della Commissione Europea; ha partecipato al Gruppo di lavoro *Public Integrity Network* istituito presso l'OCSE per la stesura del *Peer Review Report* preparato dal Segretariato OCSE; ha collaborato con il Ministero della Giustizia alla stesura dell'Addendum al Rapporto di conformità sull'Italia; ha collaborato alla rilevazione in materia di *public procurement* per l'anno 2013 condotta dall'Ufficio Europeo per la lotta Antifrode (OLAF); ha partecipato ai lavori preparatori del Gruppo G20 per la lotta alla corruzione della Presidenza Russa del G20. La Commissione ha inoltre aderito, insieme ad altre istituzioni italiane, all'*Open Government Partnership*, partecipando alla stesura, all'aggiornamento ed alla valutazione dell'*Action Plan* 2013 per l'Italia.

¹⁷ La procedura riguarda sia l'accreditamento presso l'ONU, sia presso l'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) e segue i criteri previsti dal trattato internazionale UNCAC.

¹⁸ Al riguardo si vedano il parere del Consiglio di Stato n. 1081/2010 e, successivamente, i richiami operati dal legislatore nel "Codice del processo amministrativo", nella parte in cui ha previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti, ivi elencate (art. 133, c. 1, lett. 1 del d.lgs. n. 104/2010) e nel d.l. n. 201/2011 (c.d. decreto salva Italia), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011.

internazionale in capo agli organismi deputati a svolgere attività di prevenzione della corruzione, si accompagna allo svolgimento di funzioni nuove ma chiaramente configurabili come un ampliamento e un potenziamento di quelle precedentemente riconosciute dal legislatore allo stesso organismo in materia di *performance*, trasparenza e integrità. A questo fine, infatti, l'Autorità può considerarsi un osservatore 'privilegiato' in quanto dispone di elementi informativi e di esperienza sull'operato delle amministrazioni, acquisiti attraverso l'attività di monitoraggio del ciclo della *performance*, che possono risultare utili in questo non facile passaggio per evitare che si ripropongano le stesse criticità.

Strumenti

Con la legge n. 190/2012, il legislatore, nel predisporre un articolato sistema di contrasto alla corruzione, privilegia gli strumenti di prevenzione, delineando un assetto non privo di complessità sia per l'insieme degli strumenti introdotti, da integrare con quelli già in essere, sia per le relazioni tra i vari attori istituzionali coinvolti nella sua attuazione.

La prevenzione della corruzione si basa su un modello di regolazione che prevede attività di pianificazione e controllo, con un modello di programmazione "a cascata" che interessa tutti i livelli di governo e poggia su quattro strumenti - trasparenza, formazione, codici di comportamento e analisi del rischio - già in gran parte presenti, tranne l'ultimo, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche italiane.

Al centro di questo modello di programmazione è posto il PNA, sulla cui base deve essere adottato il PTPC da parte di ogni singola amministrazione, con la possibilità, per gli enti locali, di avvalersi di un'attività di supporto del Prefetto. Tali strumenti di programmazione assumono una rilevanza fondamentale nel sistema delineato dal legislatore, posto che il primo assicura il coordinamento delle strategie nazionali e internazionali di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, mentre il secondo individua, sulla base del primo, i rischi specifici di corruzione nell'ambito della singola amministrazione e gli interventi ritenuti necessari per prevenirli. D'altro canto, si rendono necessarie adeguate forme di coordinamento con gli altri documenti previsti dalla legge, primi fra tutti il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e i codici di comportamento ai quali devono attenersi i pubblici dipendenti.

Soggetti

Il modello dell'anticorruzione si esplica attraverso un disegno complesso di relazioni tra molteplici attori con ruoli diversi, particolarmente articolato da mettere alla prova della "traduzione in pratica" - Comitato interministeriale, Governo, DFP, Autorità nazionale anticorruzione, AVCP, Corte dei Conti, Prefetti e, all'interno delle amministrazioni, RPC e responsabile della trasparenza e

l'Organismo indipendente di valutazione (OIV) – ed un sistema capillare di responsabilità per l'attuazione degli interventi anticorruzione all'interno di ciascuna amministrazione¹⁹.

In questo quadro, all'Autorità nazionale anticorruzione, coerentemente con la funzione strategica assegnata all'interno del disegno del legislatore, sono attribuiti significative funzioni e poteri di regolazione, vigilanza di controllo, più ampi di quelli originariamente attribuiti alla CiVIT dal d.lgs. n. 150/2009. Oltre all'approvazione del PNA (v. *infra*) predisposto dal DFP l'Autorità, in aggiunta alle preesistenti competenze di regolazione, è stata anche chiamata a formulare linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché dei codici di comportamento delle singole amministrazioni.

Coerentemente con la complessità del disegno posto in atto, per sostenere le amministrazioni nella sua attuazione, è stata notevolmente rafforzata la funzione consultiva, esercitabile attraverso la formulazione di pareri (originariamente configurati come facoltativi e su richiesta delle pubbliche amministrazioni) sulla conformità degli atti e dei comportamenti dei funzionari pubblici alla normativa vigente e in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte di dirigenti pubblici. Queste nuove funzioni consultive, però, sono state successivamente ridimensionate in modo rilevante dal d. l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013: gli artt. 54-bis e 54-ter, infatti, prevedono che in ambedue i casi l'Autorità esprima pareri "obbligatori" non più su richiesta degli organi dello stato e delle pubbliche amministrazioni, ma sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione" (art. 1, c. 2, lett. d) della legge n. 190/2012). La riformulazione delle disposizioni ricordate mostra, in definitiva, la volontà di ridimensionare la portata della scelta operata dal legislatore meno di un anno prima, circoscrivendo la funzione consultiva – e, di conseguenza, l'attività interpretativa esercitabile dall'Autorità ex ante e su problemi di carattere generale – alle ipotesi in cui il parere sia richiesto dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

Di particolare rilievo, infine, in chiave di effettività della disciplina, appare l'attribuzione di poteri di vigilanza e controllo sulla applicazione e sulla efficacia delle misure individuate nei citati piani e sul rispetto degli obblighi di trasparenza; poteri che possono concretizzarsi nello svolgimento di attività ispettiva – attraverso la richiesta di notizie, atti e documenti alle amministrazioni – e possono giungere fino alla emanazione di un'ordinanza volta ad ottenere la

¹⁹ Adempimenti e termini in capo ai diversi soggetti sono schematizzati in un prospetto pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

adozione o la rimozione di atti o di comportamenti in coerenza con le misure previste dai citati piani²⁰.

Nella impostazione della legge n. 190/2012, peraltro, l'Autorità è chiamata ad operare in un rapporto di collegamento con il DFP, cui compete, come si è detto, la predisposizione del PNA e più in generale il coordinamento dell'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione; ma è costante, sotto altro profilo, anche il rapporto con le amministrazioni tenute anzitutto a nominare il RPC, con il fondamentale compito di proporre all'organo di indirizzo politico l'adozione del PTPC, di verificarne la corretta attuazione e la sua perdurante idoneità, nonché di riferire i risultati dell'attività svolta alla fine di ogni anno.

È evidente, pertanto, che il RPC, nel sistema della legge, rappresenta una figura centrale, con rilevanti responsabilità²¹, nonché un interlocutore privilegiato dell'Autorità, insieme agli OIV, a loro volta titolari di una serie di importanti funzioni anche in materia di prevenzione della corruzione e, in particolare, di quella relativa alla attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

3.2. Le strategie e i primi passi

3.2.1. L'attività di impulso all'attuazione della legge n. 190/2012

Nell'esercizio delle molteplici attività assegnate dalla legge n. 190/2012, l'Autorità, sin dall'immediatezza dell'entrata in vigore della legge, ha svolto un'attività di impulso nei confronti dei ministeri, degli enti pubblici nazionali, delle camere di commercio, delle università, delle regioni e dei comuni metropolitani per la nomina tempestiva del RPC, per predisporre attività preparatorie e iniziative concrete finalizzate in primo luogo all'individuazione delle aree di rischio e per l'avvio di formazione specifica del personale.

Per quanto riguarda la nomina del RPC, nonostante gli interventi dell'Autorità, questo importante passo non ha trovato piena attuazione in nessun comparto, neanche nelle

²⁰ Nella medesima logica, l'Autorità è anche destinataria della comunicazione, da parte del Prefetto, del provvedimento di revoca del segretario comunale, al fine di verificare, entro il termine di 30 giorni, se detto provvedimento sia correlato alle attività svolte dallo stesso segretario in materia di prevenzione della corruzione.

²¹ In caso di corruzione accertata e passata in giudicato da parte di un dipendente dell'amministrazione il RPC ne risponde sul piano della responsabilità dirigenziale e disciplinare, con la sanzione minima della sospensione dal servizio per sei mesi e della privazione della retribuzione per un periodo tra uno e sei mesi, a meno che non provi di aver predisposto per tempo il PTPC, vigilando sul suo funzionamento e sulla sua osservanza, nonché più in generale di aver svolto correttamente i propri compiti. Il RPC risponde anche di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal PTPC.

amministrazioni di grandi dimensioni come i ministeri, registrando le percentuali di attuazione più basse negli enti locali e con marcate differenziazioni territoriali²². Molte amministrazioni, invece, indipendentemente dalle proroghe intervenute, hanno ritenuto di dotarsi, comunque, del PTPC,²³ pur nella consapevolezza della necessità di adeguamento conseguente all'approvazione del PNA.

Al fine di effettuare la ricognizione della situazione delle misure di prevenzione e di contrasto alla corruzione adottate dalle amministrazioni, che costituissero anche un punto di riferimento rispetto al quale valutare gli effetti della legge, è stato anche chiesto di conoscere le iniziative assunte, con particolare riferimento alla rotazione dei dirigenti, alla formazione del personale, alle iniziative per prevenire e contrastare fenomeni corruttivi. Dai riscontri pervenuti fino al 28 novembre 2013 si può rilevare una scarsa attenzione da parte dei ministeri alla richiesta inoltrata dall'Autorità. Solo due dicasteri hanno fornito specifiche risposte in cui prevalgono, tuttavia, più gli aspetti di programmazione di nuove attività che le iniziative realizzate in materia di prevenzione della corruzione. Queste ultime riguardano, in particolare, la formazione del personale e misure di avvicinamento del personale su aree a rischio. Dalla risposta ricevuta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, emergono, invece, oltre ad interventi sulla formazione e sulla rotazione dei dirigenti, anche attività specifiche in corso quale il sistema di analisi dei rischi nelle operazioni di importazione ed esportazione (cd. Circuito doganale di controllo). Limitati i riscontri da parte degli enti pubblici nazionali che hanno prospettato prevalentemente difficoltà organizzative in vista dell'attuazione della legge n. 190/2012. Dalle poche risposte ricevute dalle università, si evince un quadro di misure incentrate sulla trasparenza (nel settore dei contratti pubblici) e sull'adozione di codici etici. Interessante è l'intenzione di un Ateneo di voler adeguare il modello di gestione e controllo adottato sulla base del d.lgs. n. 231/2001 alla legge n. 190/2012. Sostanzialmente rivolte a manifestare l'intenzione di adeguarsi alla legge n. 190/2012 e ad evidenziare le relative problematiche applicative sono le risposte pervenute da alcune camere di commercio. Percentualmente più rilevante è stato il livello di risposta delle regioni e delle province autonome. Le misure prevalenti riguardano la trasparenza, con l'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e, in casi limitati, misure organizzative per la rotazione di personale in aree a rischio.

Nel contempo è stata avviata un'attività d'impulso nei confronti delle società in controllo pubblico – sia di livello nazionale che regionale e locale – per quanto riguarda le attività poste in essere per l'adeguamento del modello d.lgs. n. 231/2001 ai principi della legge n. 190/2012 e la realizzazione delle modalità di analisi del rischio e per l'attuazione degli obblighi di trasparenza. In

²² Un'analisi quantitativa e qualitativa è svolta nell'Appendice I.

²³ All'Autorità sono pervenuti 381 PTPC e 1523 risultano pervenuti al DFP.

estrema sintesi, dagli esiti di questa ricognizione²⁴ è possibile rilevare che soltanto una minoranza – quattro società, di cui tre nazionali – ritiene di non rientrare nell'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni previste della legge n. 190/2012 per quanto riguarda il PTPC o la nomina del RPC, evidenziando dubbi interpretativi circa l'applicazione delle norme sulla trasparenza. Con riferimento alle altre, si riscontra un panorama dello stato di attuazione abbastanza diversificato.

La maggior parte delle società esaminate (circa l'80%) ha già adottato un modello di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231/2001 e, per costruire il PTPC ai sensi della legge n. 190/2012, si propone di estendere l'analisi dei rischi e le misure di prevenzione della corruzione già implementate e rafforzare così le misure di controllo interno per contrastare anche i casi di corruzione "passiva". Il restante 20%, prevalentemente società di livello regionale e locale, non avendo adottato un modello ex d.lgs. n. 231/2001, dovrà dotarsi di nuove misure di prevenzione della corruzione.

Tra le misure che le società intendono adottare per prevenire la corruzione, prevalgono l'adozione di procedure di controllo nelle aree gestionali più rischiose (approvvigionamenti, assunzioni, consulenze, sponsorizzazioni, ecc.), lo sviluppo di attività formative e la creazione di flussi informativi verso il RPC mentre scarsa attenzione è rivolta alla rotazione degli incarichi, anche a causa delle difficoltà organizzative che questa misura comporterebbe soprattutto nelle società di dimensione più ridotta.

Per quanto riguarda la nomina del RPC prevale, tra le società esaminate, un atteggiamento attendista: il 60% circa non ha ancora assunto alcuna decisione al riguardo e le altre dichiarano di individuarlo con un dirigente oppure con l'Organismo di Vigilanza (OdV).

Anche per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi di trasparenza, nonostante le indicazioni dell'art. 11, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013, ribadite nelle delibere n. 50/2013 e n. 72/2013 dell'Autorità, un numero ridotto, ma comunque non trascurabile, di società sostiene, senza tuttavia darne motivazione, che ad esse non è pienamente applicabile la disciplina della trasparenza.

Circa i due terzi delle società interpellate ha costituito, nel rispettivo sito, la sezione "Amministrazione trasparente" mentre meno di un terzo ha individuato uffici per il controllo sull'attuazione della normativa in questione ed ha organizzato un sistema per consentire ai cittadini l'accesso civico. In definitiva emerge una maggiore attenzione all'attuazione della disciplina

²⁴ L'indagine è stata condotta su 56 società ed ha registrato un tasso elevato di risposte, in media pari al 79%. Un'analisi dettagliata è contenuta nell'Appendice 2.

sostanziale, ossia alla pubblicazione delle informazioni, che a quella diretta a garantirne l'effettività, ossia ai sistemi di controllo²⁵.

Risulta, inoltre, che le società locali sono quelle che hanno dato attuazione agli obblighi di legge in misura superiore alle società regionali e a quelle statali, dal momento che queste ultime si limitano, per lo più, a pubblicare i bilanci e i dati riguardanti la scelta del contraente.

Sin dall'indomani dell'entrata in vigore della legge anticorruzione, l'Autorità ha inoltre stabilito contatti con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), chiamata a svolgere un ruolo significativo nella formazione dei dipendenti pubblici e nella diffusione della cultura della legalità nelle pubbliche amministrazioni. Oltre che nella progettazione della nuova offerta formativa, la SNA è impegnata nella specifica attività di assistenza e *tutoring* con la Presidenza del Consiglio delle amministrazioni centrali, delle agenzie fiscali, degli enti previdenziali, degli enti di ricerca, degli altri enti pubblici nazionali e di alcune amministrazioni locali al fine di discutere delle politiche e delle azioni di formazione da realizzare nel breve e nel medio termine comprese nel PTPC di ciascuna amministrazione o ente. In generale, tuttavia, si tratta di iniziative in fase di avvio, sulle quali occorrerà attendere il prossimo anno per qualunque valutazione di efficacia.

3.2.2. Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione

L'approvazione, da parte dell'Autorità, del PNA, predisposto dal DFP in base alle linee guida definite dal Comitato interministeriale, rappresenta un passo importante e necessario per dare attuazione al disegno della legge n. 190/2012²⁶. Il PNA, infatti, crea le premesse perché le amministrazioni possano redigere i loro PTPC e, di conseguenza, predisporre gli strumenti previsti dalla legge n. 190/2012.

Il PNA permette di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico e presenta un'impostazione calibrata sul perseguimento di obiettivi misurabili e sull'individuazione di specifiche responsabilità, funzionale anche alla predisposizione dei PTPC da parte delle singole amministrazioni.

²⁵ A pubblicare le informazioni sulle società partecipate sono soprattutto le amministrazioni vigilanti all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" dei propri siti istituzionali. In particolare, la tendenza rilevata dalla vigilanza sulle attestazioni OIV delle amministrazioni centrali (cfr. Appendice 4, Figure A.4.2 e A.4.13) è quella di pubblicare i dati relativi alla ragione sociale e alla quota di partecipazione dell'amministrazione, mentre risulta carente la pubblicazione degli altri dati previsti dalla normativa (ad esempio gli incarichi di amministratore della società e relativo trattamento economico complessivo). Molte carenze si registrano anche con riferimento alla qualità dei dati pubblicati.

²⁶ A seguito delle osservazioni formulate dalla Commissione su una versione preliminare del Piano, il DFP ha trasmesso una nuova versione del PNA in data 6 settembre, che è stato approvato dalla Commissione l'11 settembre 2013 con delibera n. 72/2013.