

Il volume riporta gli esiti di una Ricerca, conclusasi a marzo 2013, realizzata nell'ambito del progetto E.T.I.C.A. pubblica nel Sud: accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la Capability dell'Amministrazione Pubblica.

Programma Operativo

PON *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 – Obiettivo Operativo II.5

Fonte di finanziamento

Cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Organismo intermedio

Dipartimento della Funzione Pubblica

Autorità di Gestione

Ministero dello Sviluppo Economico

Beneficiario

Personale pubblico delle Regioni Ob. Convergenza

Ente attuatore

Formez PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.

Responsabile del progetto

Salvatore Marras



Per maggiori dettagli sulle attività e le azioni del progetto
<http://focus.formez.it/content/etica-pubblica-nel-sud>



Autori del volume

Fabio Monteduro (*coordinamento scientifico della ricerca*)

Sandro Brunelli

Andrea Buratti

Revisione editoriale

Paola Franceschetti, Mariarosaria Russo

Organizzazione editoriale

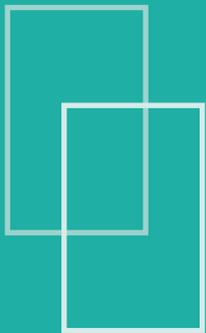
Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto

LA CORRUZIONE

Definizione, misurazione
e impatti economici

Formez^{PA}

Area Comunicazione e Servizi al cittadino: Direttore Sergio Talamo
Coordinatore attività editoriale: Consigliere Angelo Raffaele Dinardo



Presentazioni



FILIPPO PATRONI GRIFFI

Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione

Etica, integrità, lotta alla corruzione. Sono questioni entrate a far parte in modo rilevante dell'agenda politica e amministrativa del nostro Paese. L'entrata in vigore della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" è un significativo segnale dell'importanza attribuita alle questioni etiche nei processi di sviluppo e competitività dell'economia in Italia.

Numerose ricerche hanno evidenziato il legame tra i livelli di corruzione e i livelli di sviluppo socio-economico. In particolare, le analisi empiriche hanno messo in evidenza una stretta correlazione tra gli indici di misurazione della corruzione e i livelli di investimenti diretti e di crescita del PIL.

Le misurazioni realizzate a livello internazionale, come per esempio quelle della Banca Mondiale, mostrano una situazione nella quale l'Italia è fortemente segnata dal problema della corruzione. Una ricerca commissionata dalla Direzione generale delle politiche regionali della Commissione europea ha comparato la qualità del governo dei 27 paesi dell'Unione europea, indagando quattro indici, uno dei quali rappresentato dal controllo della corruzione. L'Italia si colloca in fondo alla graduatoria, sia nella classifica generale, sia in quella specifica sul controllo della corruzione,

seguita solo da Grecia, Romania e Bulgaria. Nello stesso studio, l'analisi sulle regioni ha evidenziato una forte variabilità all'interno dei confini nazionali e ha posizionato la Campania e la Calabria tra le regioni europee più "corrotte".

In questo contesto, negli ultimi anni, le strategie nazionali di contrasto alla corruzione hanno segnato una significativa evoluzione. Come dimostra la legge 190/2012, da un approccio finalizzato alla sola repressione dei fenomeni corruttivi, si è passati a una maggiore attenzione alla fase di prevenzione, promuovendo l'integrità come modello di riferimento. Fare leva sull'integrità significa, da un lato, creare e diffondere consapevolezza nelle amministrazioni pubbliche e nella società civile sugli impatti negativi di comportamenti non etici; dall'altro, introdurre meccanismi e strumenti finalizzati a rendere le amministrazioni e, in particolare, le attività a maggiore rischio di corruzione, trasparenti e socialmente controllabili, con ricadute virtuose sul rendimento democratico delle istituzioni.

Sono quattro gli assi portanti su cui intervenire: a) l'adozione all'interno delle amministrazioni di piani di prevenzione della corruzione, nei quali si dovranno individuare i settori a maggior rischio e le soluzioni organizzative volte ad abbattere o ridurre quel rischio; b) l'adozione di misure per l'integrità dei funzionari pubblici; c) l'innalzamento dei livelli di trasparenza delle amministrazioni; d) la tutela del *whistleblowing*.

Tuttavia, affinché l'adozione di strumenti di prevenzione non segua una mera logica di *compliance* normativa, è necessario creare una infrastruttura tecnica e metodologica e diffondere conoscenze approfondite sugli strumenti di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità. Inoltre, occorre costruire le condizioni per un loro corretto e consapevole utilizzo nelle amministrazioni pubbliche. In altri termini, non si può effettivamente promuovere

l'etica e l'integrità se non si risolvono due fondamentali categorie di problemi:

- come favorire l'effettiva sensibilizzazione dei dipendenti pubblici e degli *stakeholder* alle tematiche dell'etica, dell'integrità e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni;
- come far sì che le amministrazioni interiorizzino l'etica, l'integrità e la trasparenza nei processi decisionali e gestionali, attraverso quali strumenti e attraverso quale *modus operandi*.

È su queste categorie di problemi che si concentra il presente volume. Esso indaga su concetti, normative, esperienze e strumenti, al fine di proporre un quadro di riferimento utile a supportare i decisori politici e i vertici amministrativi nella definizione delle politiche in tema di integrità e trasparenza, ma anche a porre basi culturali omogenee per un linguaggio etico comune nella pubblica amministrazione.



ROBERTO GAROFOLI

*Magistrato, ha coordinato la Commissione ministeriale
per l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione*

Questo volume è realizzato dal progetto E.T.I.C.A. pubblica nel Sud: accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la Capability dell'Amministrazione Pubblica.

Supportare le amministrazioni regionali dell'Obiettivo Convergenza nella realizzazione di un approccio operativo alla trasparenza e all'integrità: questa la linea direttrice che ha guidato le attività del progetto.

Si è ritenuto, pertanto, opportuno offrire un contributo alla diffusione delle conoscenze attraverso una ricerca su un tema, quello della prevenzione della corruzione e dei comportamenti non etici, che ha profonde implicazioni sul buon andamento della pubblica amministrazione e sullo sviluppo economico e sociale.

La ricerca, nel suo insieme, ha curato:

- l'approfondimento e l'integrazione delle diverse conoscenze esistenti, con particolare riferimento alla definizione del fenomeno corruttivo, alle sue modalità di misurazione, alle cause, agli effetti socio-economici e alle strategie di prevenzione;
- la sistematizzazione delle esperienze e delle *best practice* diffuse nel panorama internazionale, con particolare riferimento agli strumenti di prevenzione (codici etici, piani anticorruzione, *risk management*, autorità indipendenti, ecc.);

- l'analisi dei nuovi strumenti e delle metodologie per l'applicazione del sistema preventivo.

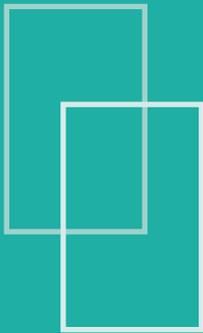
Questo volume ricostruisce i profili concettuali, offrendo un quadro definitorio dell'etica e dei concetti affini (integrità, trasparenza, legalità, corruzione), muovendo da una prospettiva di analisi socio-economica; al contempo, esamina il fenomeno corruttivo, anche con l'analisi delle statistiche internazionali e degli indicatori di misurazione in uso. Infine, analizza i principali modelli e studi relativi ai consistenti impatti economici della corruzione.



Indice

1.	DEFINIZIONE DI CORRUZIONE E RAPPORTI CON I CONCETTI DI ETICA E INTEGRITÀ	17
1.1	La definizione di corruzione secondo le scienze economiche e sociali	17
1.2	Il parametro delle regole morali e quello delle norme giuridiche nella definizione della corruzione	20
1.3	Integrità, etica e loro rapporto con la corruzione	21
2.	METODOLOGIE DI MISURAZIONE ED ESTENSIONE DEL FENOMENO	23
2.1	Le misure giudiziarie	24
2.2	Le misurazioni della corruzione basate sulla percezione	26
2.3	Le misurazioni della corruzione basate sull'esperienza	30
2.4	L'estensione del fenomeno corruttivo in Italia	32
3.	LE CAUSE DELLA CORRUZIONE	35
4.	GLI IMPATTI ECONOMICI DELLA CORRUZIONE	39
4.1	Gli impatti della corruzione sulle piccole e medie imprese	42
5.	NORME E PROCESSI INTERNAZIONALI DI CONTRASTO DELLA CORRUZIONE ...	49
5.1	Il Consiglio d'Europa e l'OCSE	50
5.2	L'Organizzazione delle Nazioni Unite e la Convenzione di Merida	53
5.3	L'Unione europea	54
5.4	La normativa dei paesi dell'UE e dell'area OCSE	55
5.5	L'iniziativa dell'Open Government Partnership	57
6.	LE AUTORITÀ NAZIONALI ANTICORRUZIONE: FUNZIONI, ASSETTO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO	61
6.1	Le funzioni anticorruzione	61
6.2	I possibili assetti istituzionali e organizzativi	63
6.3	Le motivazioni per la costituzione delle autorità nazionali anticorruzione	67
6.4	L'efficacia delle autorità anticorruzione	69

7.	GLI STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE:	
	RISULTATI DELL'ANALISI COMPARATIVA	71
7.1	I piani di prevenzione del rischio di corruzione	74
7.2	I codici etici e di condotta	90
7.3	Formazione e cultura dell'integrità	97
7.4	Il whistleblowing	100
8.	LE STRATEGIE DI PREVENZIONE IN ALCUNI SETTORI RILEVANTI:	
	APPALTI PUBBLICI E SANITÀ	105
8.1	Appalti pubblici	105
8.1.1	<i>Gli orientamenti internazionali</i>	105
8.1.2	<i>Il ruolo delle istituzioni economiche internazionali: il MAPS dell'OCSE</i>	107
8.1.3	<i>L'attenzione per le PMI e le tendenze in atto a livello internazionale</i>	110
8.1.4	<i>La normativa italiana in materia di contratti pubblici</i>	111
8.1.5	<i>La frammentazione dei soggetti appaltanti</i>	113
8.1.6	<i>L'elaborazione dei bandi e le procedure di gara</i>	114
8.1.7	<i>I requisiti di partecipazione e l'attività di verifica delle SOA</i>	115
8.1.8	<i>Rimedi e proposte di riforma</i>	117
8.2	Sanità	118
8.2.1	<i>Tendenze internazionali e nazionali sul fenomeno corruttivo</i>	118
8.2.2	<i>La normativa italiana in materia di sanità</i>	120
8.2.3	<i>L'organizzazione e il funzionamento del Servizio Sanitario Nazionale</i>	121
8.2.4	<i>Il direttore generale e i più recenti interventi di riforma</i>	122
8.2.5	<i>L'attività negoziale delle aziende sanitarie e il sistema dei pagamenti dei debiti contrattuali</i>	126



Definizione, misurazione
e impatti economici



DEFINIZIONE DI CORRUZIONE E RAPPORTI CON I CONCETTI DI ETICA E INTEGRITÀ

1.1 LA DEFINIZIONE DI CORRUZIONE SECONDO LE SCIENZE ECONOMICHE E SOCIALI

Non esiste un'unica, completa, e universalmente accettata definizione di corruzione. Ogni tentativo in questo senso incontra inevitabilmente problemi di natura culturale, metodologica, disciplinare e normativa. A fronte di tale oggettiva difficoltà, si preferisce individuare un elenco di azioni corrotte (illeciti).

Questo approccio che è tipico del diritto penale è sicuramente funzionale a una repressione delle condotte delittuose. Infatti, la definizione di differenti tipologie di reato è necessaria al fine di garantire che il fatto offensivo di un bene giuridicamente tutelato sia sanzionato con una pena proporzionale alla rilevanza del bene tutelato.

Tuttavia l'approccio giuspenalistico è meno efficace quando la prospettiva di analisi si indirizza verso la prevenzione del fenomeno corruttivo invece che verso la repressione dello stesso.

Infatti, la prevenzione della corruzione richiede alcune condizioni fondamentali, tra cui:

- la misurazione e valutazione dell'entità del fenomeno;
- la comprensione delle sue cause;
- la stima degli effetti;
- la definizione e attuazione di strategie e strumenti, anche avvalendosi di un confronto costruttivo con le esperienze internazionali.

A questo fine, la prospettiva di analisi tipica delle scienze econo-

niche e sociali può offrire un punto di osservazione molto utile e interessante, non solo per comprendere il fenomeno ma proprio per rilevarne l'entità, comprenderne le cause, valutarne gli effetti e, infine, per definire efficaci strategie di contrasto e prevenzione.

Evitando di addentrarsi nell'ampio e articolato dibattito scientifico relativo alla definizione e classificazione della corruzione¹, di seguito si riportano in termini molto schematici le più recenti acquisizioni di tale dibattito.

In termini sintetici e generali la corruzione può essere intesa come l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenerne vantaggi privati [*the abuse of entrusted power for private gain*]².

Gli elementi fondamentali della definizione sono:

- **il potere** che viene affidato;
- **il soggetto** a cui il potere è stato affidato;
- **l'abuso** di potere che il soggetto realizza;
- **il vantaggio privato** che deriva dall'abuso.

Il *potere* può essere inteso come la delega a un soggetto della capacità di stabilire regole per altri o di imporre ad altri il rispetto di queste regole, o ancora di prendere decisioni obbligatorie per altri.

Il *soggetto* a cui tale potere è affidato può essere un soggetto pubblico (ad esempio: politico, burocrate, magistrato, ecc.) o un soggetto privato (es. amministratore di un'impresa).

L'*abuso* si ha quando il potere non è esercitato nei termini previsti dalla delega.

¹ Alatas S. H., *Corruption: Its nature, causes and function*, Aldershot (and Brookfield USA, Hong Kong, Singapore and Sydney), Avebury, Ashgate, 1990; Theobald, R., *Corruption development and underdevelopment*, London: Macmillan, 1990; Johnston M., "The search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption", in *International social science journal*, 149, 321-36, 1996; Philp M., "Defining political corruption", in *Political studies*, XLV, 436-462, 1997; Szántó Z., "Principals, agents, and clients. Review of the modern concept of corruption", in *Innovation. The european journal of social sciences*, 4: 629-632, 1999; Rose-Ackerman S., *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press, 1999; Pope J., 2000, *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*, Transparency International Source Book, 2000; Heidenheimer A. J., Johnston M. (eds), *Political corruption. Concepts and contexts*, Transaction Publishers, 2002; Brown A. J., "What are we trying to measure? Reviewing the basic of corruption definition" in Sampford C., Shacklock A., Connors C. and Galtung F., eds, *Measuring corruption*, Ashgate Publishing Limited, UK, 2006.

² Pope J., *op. cit.*, 2000.

Il *vantaggio privato* è un beneficio di tipo finanziario o di altra natura che non è necessariamente personale del soggetto che abusa del potere, ma può riguardare soggetti terzi ai quali il soggetto è legato in qualche modo (famiglia, amicizie, gruppi di interesse, ecc.).

Il collegamento tra i quattro elementi essenziali del concetto di corruzione può essere meglio compreso avvalendosi di quello che nelle scienze economiche è noto come *modello dell'agenzia* (*agency theory*). Secondo questo modello, il rapporto che costituisce la fonte legittima del potere è interpretabile come un rapporto tra un principale e un agente, in cui il primo incarica il secondo di realizzare i suoi obiettivi vincolandolo con una qualche forma di contratto, implicito o esplicito.

Nei sistemi democratici, ad esempio, i rappresentanti eletti sono gli agenti del popolo sovrano, il governo è agente del parlamento, gli alti burocrati sono agenti del governo, i funzionari di grado inferiore sono agenti della propria amministrazione e così via³. Nello schema logico dell'agenzia, la corruzione (nelle sue molteplici varianti) costituisce una deviazione intenzionale del comportamento dell'agente dal compito di tutela degli interessi del principale e una violazione della fiducia che questo ripone in lui. Non si tratta di un mero scostamento dagli standard connessi alla carica, di inosservanza degli impegni da parte di un agente che non svolge il suo incarico o lo svolge in modo non conforme a quanto previsto dal contratto: questa è piuttosto inadempienza o frode, come nel caso di un burocrate lavativo, assenteista, poco scrupoloso o semplicemente inefficiente; né si tratta di semplice abuso di potere. L'idea di corruzione implica un di più: l'intromissione di un *outsider* (generalmente) privato, a cui l'agente cede illecitamente vantaggi e riconosce arbitrariamente diritti, all'insaputa e contro il volere del principale, in cambio di contropartite di cui l'agente stesso si appropria privatamente e in modo occulto. Sotto il profilo relazionale, dunque, la corruzione è un rapporto non diadico, ma triadico in cui tra agente e principale si interpone un *terzo attore*, facente

³ Banfield E. C., "Corruption as a feature of governmental organization", in *The journal of law and economics*, vol. XVIII (3), December, 1975; Rose-Ackerman S., *Corruption. A study in political economy*, Academic Press, 1978; Franzini M., "La corruzione come problema d'agenzia", in Artoni R. (a cura di), *Teoria economica e analisi delle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 1991; Vannucci A., "Inefficienza amministrativa e corruzione", in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, pp. 29-55, 1997.



parte della platea a cui si rivolge l'attività dell'agenzia, il quale svia l'azione del primo dagli obiettivi scelti dal secondo, modificando in tal modo la *struttura d'interazione* dell'agenzia stessa. I ricavi (*payoff*) della corruzione sono, per il corruttore come per il corrotto, di varia natura, ma possono essere convenzionalmente compresi sotto la categoria generale di *rendita*.

1.2 IL PARAMETRO DELLE REGOLE MORALI E QUELLO DELLE NORME GIURIDICHE NELLA DEFINIZIONE DELLA CORRUZIONE

È stato sottolineato che la corruzione è l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenerne vantaggi privati. È stato inoltre chiarito che, in base al modello dell'agenzia, l'*abuso* si ha quando si determina una deviazione intenzionale del comportamento dell'agente (es. funzionario pubblico) dal compito di tutela degli interessi del principale (es. cittadino) e una violazione della fiducia che questo ripone in lui.

Ma quali sono i criteri che permettono di individuare tale abuso? In altri termini, qual è il “parametro di riferimento” rispetto al quale si può valutare la deviazione del comportamento dell'agente rispetto agli interessi del principale?

I parametri di riferimento possono essere sostanzialmente due:

- “**regole morali**” ritenute rilevanti o consolidate in un determinato contesto sociale;
- “**regole giuridiche**” codificate dal diritto positivo di ogni paese.

La scelta del primo o del secondo criterio porta ad allargare o restringere l'ambito dei fenomeni che si possono far rientrare nel concetto di corruzione. Il parametro delle regole giuridiche ricomprende una fenomenologia molto più ristretta di quello delle regole morali (vi possono essere molti comportamenti moralmente inaccettabili che non sono illeciti).

Tuttavia il criterio legalistico appare quello più frequentemente utilizzato in quanto è più semplice e maggiormente definito.

1.3 INTEGRITÀ, ETICA E LORO RAPPORTO CON LA CORRUZIONE

L'integrità può essere definita come la qualità dell'agire in accordo con valori e regole morali fondamentali. L'integrità è un concetto applicabile sia agli individui⁴ che alle organizzazioni⁵.

L'etica invece è l'insieme delle regole e dei valori che consentono di distinguere ciò che è giusto da ciò che è sbagliato. Quando si parla di "valori" si fa riferimento a principi in base ai quali si può dare un peso (giusto/sbagliato) alle diverse possibili azioni che un individuo può intraprendere. Le "regole" morali invece indicano il comportamento moralmente corretto in una data situazione⁶.

Le definizioni summenzionate mostrano immediatamente lo stretto legame tra i concetti di integrità ed etica. Infatti, l'etica è il parametro per valutare l'integrità di un individuo o di un'organizzazione.

Passando invece al rapporto con il concetto di corruzione è interessante evidenziare due profili particolarmente significativi.

Il primo attiene al rapporto tra integrità e corruzione. Nel paragrafo precedente abbiamo evidenziato che in una "accezione ampia" la corruzione si ha quando il comportamento di un agente devia da regole morali ritenute rilevanti e consolidate in un determinato contesto sociale. In questo paragrafo abbiamo invece detto che l'integrità implica l'agire in accordo con valori e regole morali fondamentali. È del tutto evidente che l'integrità è un concetto speculare ma positivo della corruzione (intesa in un'accezione ampia). Qualora invece si opti per una definizione più circoscritta di corruzione (criterio legalistico), l'integrità è un concetto più ampio ed integrativo rispetto a quello di corruzione. In altri termini, in questo secondo caso, un comportamento che deviasse dalle regole giuridiche che disciplinano le fattispecie corruttive sarebbe sicuramente indice di un agire non integro, ma comportamenti non integri non sarebbero necessaria-

⁴ Solomon R. C., *A better way to think about business: How personal integrity leads to corporate success*, Oxford University Press, 1999.

⁵ Kaptein M., Wempe J., *The balanced company. A corporate integrity approach*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

⁶ Benjamin M., *Splitting the difference: Compromise and integrity in ethics and politics*, Lawrence: University Press of Kansas, 1990.

mente da intendersi come corrotti. Dal momento che nel paragrafo precedente è stata manifestata la preferenza verso l’accezione circoscritta di corruzione (criterio legalistico), si ritiene che debba propendersi proprio per quest’ultima ricostruzione del rapporto tra corruzione e integrità, assegnando all’integrità una funzione di integrazione e ampliamento della fenomenologia oggetto di interesse. Inoltre in questo modo è possibile concepire una distinzione in termini di sanzioni attivabili. A comportamenti corruttivi corrisponde una sanzione più forte (tipica dell’illecito), mentre ai casi di non integrità corrisponde una sanzione meno intensa (disciplinare, organizzativa o, nei casi più lievi, solo morale).

Il secondo profilo che occorre evidenziare attiene alla funzione dei concetti di integrità e corruzione dal punto di vista della *policy*. In termini estremamente sintetici, si può affermare che se la corruzione è un concetto fondamentale per individuare strategie di repressione, l’integrità è il concetto più utile per ragionare e costruire efficaci politiche di prevenzione. Le politiche “attive” di contrasto del fenomeno corruttivo non si possono limitare a scoraggiare le fattispecie più “gravi” attraverso l’inasprimento delle relative sanzioni, ma devono creare un *humus* sfavorevole alle stesse, agendo su quelle aree grigie che, se pur non illegali, si configurano come moralmente inaccettabili.

In sintesi, occorre promuovere l’integrità per non ritrovarsi poi a dover reprimere la corruzione. Non a caso nelle sedi e nelle istituzioni internazionali (es. OCSE) si preferisce parlare di integrità laddove si propongano politiche e strumenti di prevenzione.



METODOLOGIE DI MISURAZIONE ED ESTENSIONE DEL FENOMENO

La misurazione della corruzione è diventata una questione molto attuale e dibattuta sia in ambito scientifico che nell'arena politica. Misurare la corruzione è molto difficile e non esiste una strategia priva di lacune o margini di errore.

In realtà la prima e forse più importante fonte di difficoltà è avere chiaro cosa si vuole effettivamente misurare. Riemerge perciò il problema definitorio che abbiamo affrontato nelle pagine precedenti. Misurare la corruzione nella sua accezione ampia (deviazione da regole morali consolidate in un contesto sociale) è certamente diverso da misurare la corruzione nella sua accezione circoscritta (criterio legalistico).

Inoltre, è necessario stabilire se si vuole rilevare l'esperienza diretta del fenomeno o la sua percezione indiretta.

Infine, è necessario definire preventivamente se si è interessati alla corruzione che si è già "manifestata" o alla corruzione "sommersa" che non è stata ancora accertata.

Le tre principali strategie di misurazione esistenti divergono proprio relativamente a questi tre aspetti (tab. 1).

TABELLA 1
Le tre diverse strategie di misurazione della corruzione

Strategia di misurazione	Definizione di corruzione	Modalità di rilevazione	Tipologia di corruzione
<i>Statistiche giudiziarie</i>	Criterio delle regole giuridiche	Esperienza diretta	Corruzione emersa
<i>Indici di percezione</i>	Criterio delle regole morali	Percezione	Corruzione sommersa
<i>Misure basate sull'esperienza</i>	Criterio delle regole morali	Esperienza diretta	Corruzione sommersa

Fonte: elaborazione Fornez PA.



2.1 LE MISURE GIUDIZIARIE

La prima strategia di misurazione è quella delle statistiche giudiziarie (denunce, arresti o condanne). Questa strategia si riferisce alla corruzione definita con il criterio legalistico, relativa a un'esperienza diretta con il fenomeno e riguarda la corruzione che si è già manifestata. Le misure di questo tipo hanno il vantaggio di:

- essere oggettive;
- essere molto dettagliate e disaggregate per aree territoriali o per settori.

Lo svantaggio di queste misure è che:

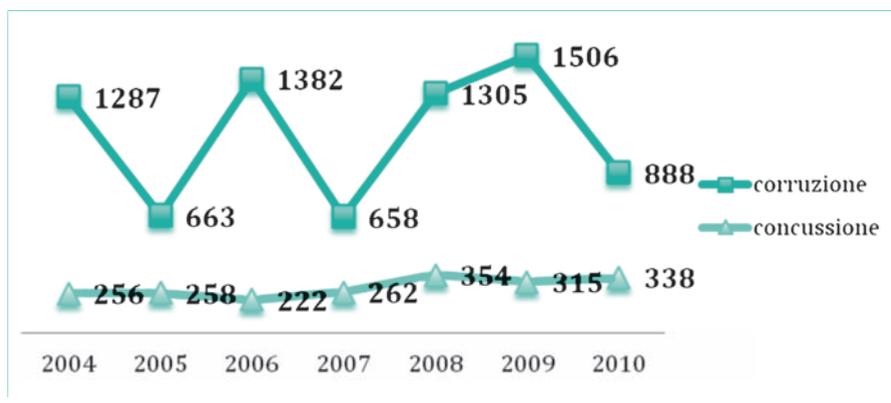
- sono scarsamente utili ai fini della prevenzione, dal momento che si riferiscono ad un fenomeno più ristretto dell'integrità e che sono elaborate con un notevole ritardo temporale dall'evento (es. una condanna è rilevata a distanza anche di molti anni dal momento in cui ha avuto luogo l'episodio corruttivo);
- possono essere fuorvianti nella misurazione del fenomeno e vanno interpretate con cautela. Infatti, tali misure dipendono in maniera forte dall'efficienza del sistema giudiziario o comunque dalla fiducia che i cittadini hanno nel sistema giudiziario e nelle forze dell'ordine. Ad esempio, un aumento del numero delle condanne potrebbe dipendere non da un aumento del livello di corruzione, ma da un miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario. Un minor numero di denunce potrebbe essere determinato da una perdita di fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario e non da una riduzione del fenomeno corruttivo. Inoltre, la propensione alla denuncia di casi di corruzione può variare nel tempo. In tale senso, alcune ricerche⁷ hanno messo in evidenza come il numero delle denunce aumenta significativamente nei periodi di crisi economica e diminuisce in quelli di crescita;
- sono scarsamente comparabili a livello internazionale (dal momento che le regole giuridiche e i sistemi giudiziari possono essere anche molto diversi).

⁷ Pinotti P., *Corruption, economic growth and crises*, Bank of Italy, Mimeo, 2010.

Se si tiene conto di queste limitazioni, le statistiche giudiziarie, usate in maniera appropriata, hanno una loro utilità informativa. In questa sede non si entra nel merito di un'analisi dettagliata delle statistiche giudiziarie disponibili per l'Italia (sul punto si rinvia per i dati più aggiornati alla Relazione al Parlamento del SAeT dell'anno 2010⁸). È opportuno tuttavia riportare qualche sintetica elaborazione relativa a due aspetti: l'andamento delle denunce e quello delle condanne (vedi fig. 1 e 2).

Senza entrare nel merito di considerazioni analitiche, ciò che le statistiche giudiziarie pongono in evidenza è un andamento relativamente costante del numero di persone denunciate nel periodo 2004-2010 e un andamento decrescente di quelle condannate nel periodo 1996-2009.

FIGURA 1
Persone denunciate per reati di corruzione e concussione (anni 2004-2010)

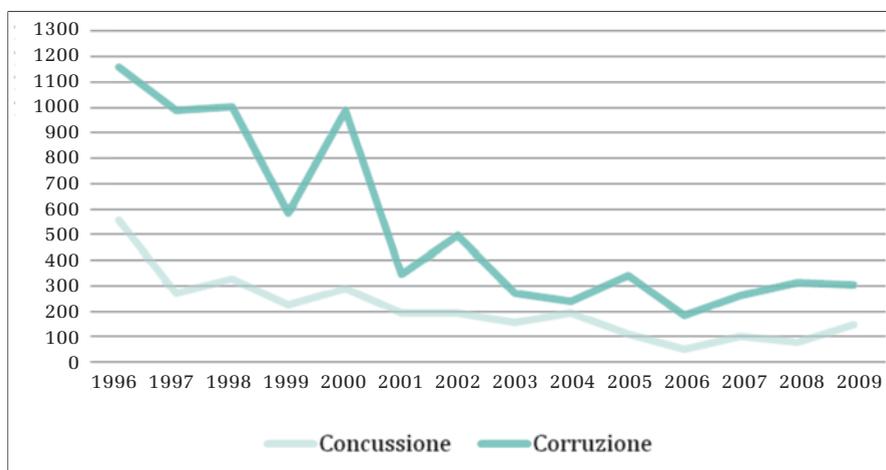


Fonte: relazione al Parlamento del SAeT, anno 2010.

⁸ La Relazione è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>

FIGURA 2

Persone condannate per reati di corruzione e concussione (anni 1996-2009)



Fonte: i dati relativi al periodo 1996-2006 sono tratti dal documento denominato *Il fenomeno della corruzione in Italia. Prima mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione*, pubblicato nel 2007 dall'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione. I dati in questione sono stati forniti dal Dipartimento per gli Affari di Giustizia attingendo al patrimonio informativo presente nel Casellario Giudiziale Centrale. I dati relativi al periodo 2007-2009 sono tratti da ISTAT, *Le condanne per delitto con sentenza irrevocabile*, 2012.

2.2 LE MISURAZIONI DELLA CORRUZIONE BASATE SULLA PERCEZIONE

Una seconda strategia di misurazione si basa sull'utilizzo di indici globali di percezione della corruzione. Questa strategia si riferisce alla corruzione in un'accezione ampia (deviazione da regole morali comunemente accettate) e misura la percezione del fenomeno anche nella sua dimensione latente.

Le misure di questo tipo hanno il vantaggio di:

- essere comparabili a livello internazionale;
- rilevare degli aspetti importanti per le politiche di prevenzione e promozione dell'integrità (corruzione latente, fiducia dei cittadini, ecc.);
- rilevare aspetti utili per determinare gli effetti della corruzione (investimenti esteri, impatti della corruzione sulla crescita, ecc.).

Gli svantaggi di queste misure sono i seguenti:

- le percezioni possono cambiare rapidamente senza alcun fondamento

oggettivo per tale cambiamento: “I cambiamenti possono essere dovuti a scandali politici che possono condizionare la percezione, ma che non hanno un riflesso concreto sul livello reale di corruzione”⁹;

- a livello locale le percezioni possono essere condizionate da differenti interpretazioni e schemi culturali di che cosa costituisca effettivamente corruzione e cosa no;
- alcune persone possono non avere una valida base conoscitiva ed esperienziale per esprimere la propria percezione.

I più importanti tra gli indici basati sulla percezione sono:

- l'indice della percezione di corruzione pubblicato annualmente da Transparency International (*Corruption Perception Index* o CPI);
- l'indice sul controllo della corruzione pubblicato dalla Banca Mondiale (*Rating of control of corruption*).

Entrambi forniscono una misurazione solo a livello aggregato e integrano i dati relativi ad indagini tratte da fonti diverse per tipologia, metodo ed estensione. Si tratta di indagini prodotte tipicamente da agenzie di consulenza o istituzioni internazionali che intervistano esperti di vario genere, uomini d'affari (sia del paese in questione, sia stranieri) e persone comuni. Entrambi gli indici utilizzano tecniche opportune, e tra loro diverse, per combinare le misure disponibili per ciascun paese, in modo da pervenire al calcolo di un'unica misura riassuntiva.

La tabella 2 riporta i risultati che emergono dalle ultime rilevazioni del *Corruption Perception Index* da parte di *Transparency International*, relativamente all'Italia.

⁹ Lambsdorff J. G., *How corruption in government affects public welfare – A review of theories*, Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Göttingen, 2001, p. 2.

TABELLA 2
Indice di percezione della corruzione - Italia

anno	rank	score
2012	72/176	42*
2011	69/183	3,9
2010	67/178	3,9
2009	63/180	4,3
2008	55/180	4,8
2007	41/179	5,2
2006	45/163	4,9
2005	40/158	5,0
2004	42/145	4,8
2003	35/133	5,3
2002	31/102	5,2

Fonte: elaborazione Formez PA su dati elaborati da Transparency International (<http://cpi.transparency.org>).

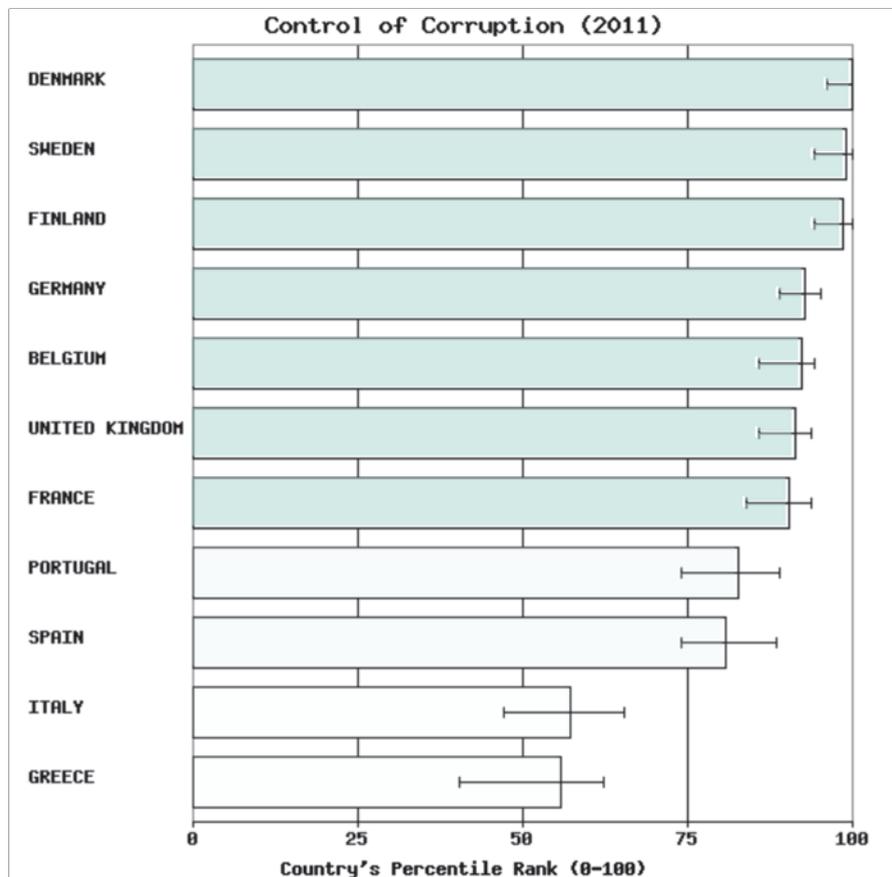
* Nel 2012 è cambiata la scala di riferimento dell'assegnazione del CPI.

L'ultima rilevazione disponibile (2012) evidenzia una collocazione dell'Italia al settantaduesimo posto, subito dietro il Sud Africa e a pari merito con la Bosnia Erzegovina. Pur essendo una comparazione relativa all'andamento temporale non corretta metodologicamente (in quanto cambia la numerosità dei paesi recensiti di anno in anno ed inoltre nel 2012 è stata modificata la metodologia di calcolo del CPI con la relativa scala di riferimento), i dati non appaiono certamente positivi.

Le figure 3 e 4 riportano i risultati che emergono dalle ultime rilevazioni del *Rating of control of corruption* da parte della Banca Mondiale.

Anche in questo caso i dati evidenziano una situazione fortemente critica dell'Italia che si colloca agli ultimi posti in Europa, con un *trend* costantemente negativo negli ultimi decenni.

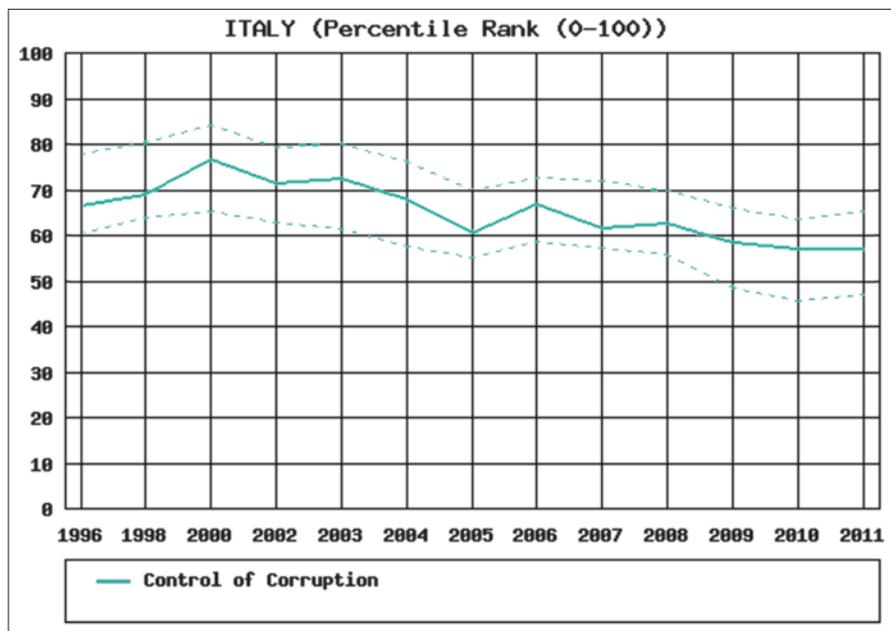
FIGURA 3
 Il Rating of control of corruption: confronto tra i principali paesi europei



Fonte: Kaufmann D., Kraay A. and Mastruzzi M., *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*, 2010.

Note: il Worldwide Governance Indicators rappresenta un dataset inerente l'opinione circa la qualità della governance pubblica di un paese espressa da parte di imprese, cittadini ed esperti residenti in paesi industrializzati ed in via di sviluppo consultati dalla Banca Mondiale tramite un apposito questionario di rilevazione. L'indicatore non riflette in alcun modo le posizioni ufficiali della Banca Mondiale, dei suoi organi amministrativi e dei paesi che essa rappresenta. L'indicatore non viene utilizzato dalla Banca Mondiale per eventuali processi di allocazione di risorse.

FIGURA 4
 Il Rating of control of corruption: trend dell'Italia dal 1996 al 2011



Fonte: Kaufmann D., Kraay A. and Mastruzzi M., *op. cit.*, 2010.

2.3 LE MISURAZIONI DELLA CORRUZIONE BASATE SULL'ESPERIENZA

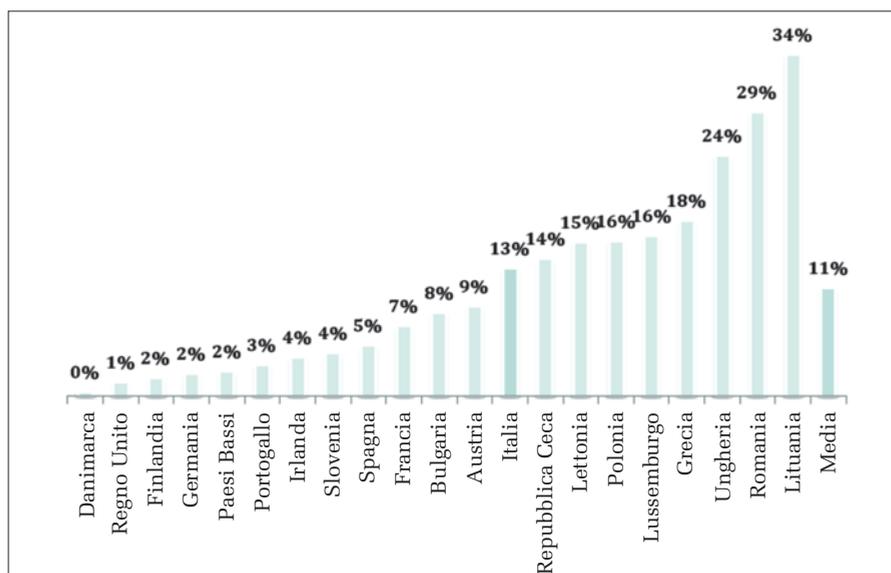
Una terza strategia di misurazione si basa sull'utilizzo di indici che rilevano l'esperienza diretta degli intervistati (e non la percezione) di episodi di corruzione. Questa strategia si riferisce alla corruzione in un'accezione ampia e misura l'esperienza diretta del fenomeno anche nella sua dimensione latente.

Le misure di questo tipo hanno tutti i vantaggi delle misure percettive, ma ne contengono fortemente i limiti.

Il più noto indicatore di questo tipo è il *Global Corruption Barometer* (GCB) sviluppato da *Transparency International*. Nell'ultima rilevazione disponibile (anno 2010-2011), la percentuale di intervistati che dichiara di essere stato concusso o di aver pagato tangenti in Italia si attesta al 13%,

a fronte di una media europea dell'11% (si veda la fig. 5). La stessa rilevazione indica una media globale del 24%.

FIGURA 5
Percentuale di intervistati che dichiara di aver pagato una tangente negli ultimi 12 mesi

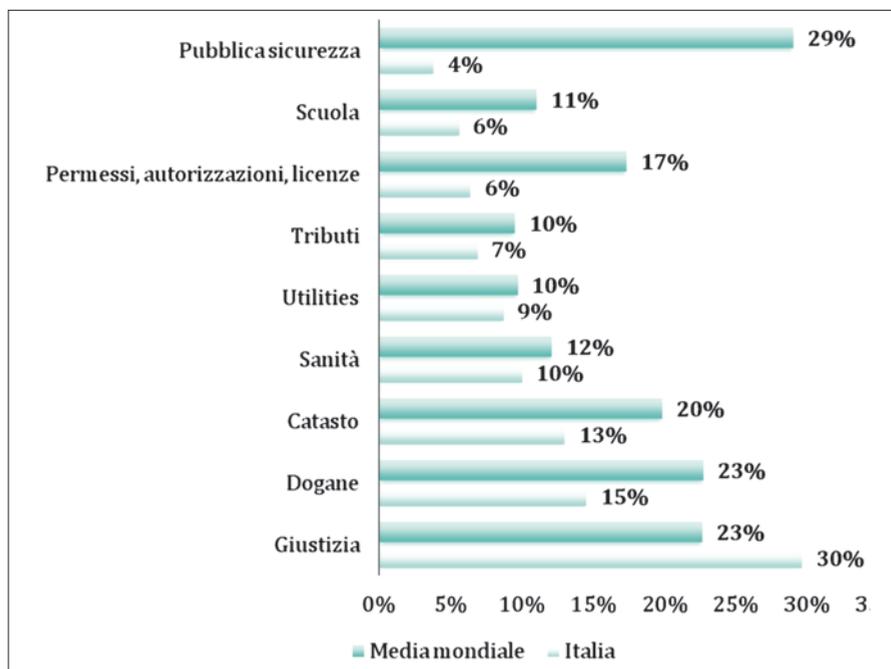


Fonte: elaborazione Formez PA su dati tratti dal *Transparency International's Global Corruption Barometer 2010/2011* (http://gcb.transparency.org/gcb201011/in_detail/).

I dati del *Global Corruption Barometer* (e, cioè, la misurazione dell'esperienza diretta di episodi corruttivi) sembrano segnalare una situazione comunque critica per l'Italia, ma indubbiamente in maniera meno accentuata di quanto non accada con gli indici di percezione. L'Italia si colloca, infatti, solo lievemente al di sopra della media europea.

I dati relativi alle aree nelle quali si concentrano maggiormente le esperienze di corruzione sono riportati nella figura 6. In Italia, gli episodi corruttivi si concentrano maggiormente nei settori della giustizia, delle dogane e del catasto, nella sanità e nei servizi pubblici locali. Solo il settore della giustizia fa registrare un dato più elevato rispetto alla media mondiale. Al contrario, l'area della pubblica sicurezza (forze dell'ordine) è quella che fa registrare l'incidenza più bassa (con una differenza marcata rispetto al dato globale).

FIGURA 6
Le aree più esposte alla corruzione secondo il GCB 2010-2011



Fonte: elaborazione Formez PA su dati tratti dal *Transparency International's Global Corruption Barometer 2010/2011* (http://gcb.transparency.org/gcb201011/in_detail/).

2.4 L'ESTENSIONE DEL FENOMENO CORRUTTIVO IN ITALIA

Le tre diverse strategie di misurazione disponibili portano a risultati piuttosto differenti per ciò che concerne l'Italia (tab. 3). Le statistiche giudiziarie sembrerebbero indicare una situazione non particolarmente critica, e che il fenomeno corruttivo è sostanzialmente stabile (denunce) o addirittura decrescente (condanne) negli ultimi cinque anni. Le misure di percezione della corruzione, invece, indicano una realtà opposta: la situazione dell'Italia è molto critica e in costante deterioramento. Le misurazioni basate sull'esperienza diretta sembrano segnalare una situazione moderatamente critica per l'Italia, ma certamente in maniera meno grave di quanto non accada con gli indici di percezione.

TABELLA 3
Sintesi delle diverse misurazioni del fenomeno corruttivo in Italia

Strategia di misurazione	Indicazioni che emergono dalla misurazione	Sintesi
<i>Statistiche giudiziarie</i>	Negli ultimi cinque anni, il fenomeno appare sotto controllo. I fenomeni corruttivi sono sostanzialmente costanti per ciò che riguarda le denunce e moderatamente decrescenti per ciò che concerne le condanne	Situazione non critica. Fenomeno stabile o decrescente
<i>Indici di percezione</i>	Negli ultimi dieci anni, il fenomeno appare fuori controllo. La posizione dell'Italia a livello internazionale è agli ultimi posti tra i paesi dell'area OCSE e i trend sono di segno negativo	Situazione molto critica. Fenomeno in forte crescita
<i>Misure basate sull'esperienza</i>	Il fenomeno appare relativamente sotto controllo. La posizione dell'Italia a livello internazionale è leggermente inferiore alla media dei paesi europei	Situazione moderatamente critica. Fenomeno stabile

Fonte: elaborazione Fornez PA.

Le ragioni di queste incongruenze si possono spiegare con numerosi argomenti e sono state molto dibattute nella letteratura scientifica.

Sicuramente una prima ragione è costituita dalle diverse definizioni e concettualizzazioni di corruzione sottostanti alle tre strategie di misurazione. In sintesi, l'andamento è diverso perché il fenomeno misurato è diverso (si rinvia *supra* alla tab. 1).

Una seconda ragione può essere individuata nella validità e affidabilità di alcune misurazioni. In particolare gli indici di percezione sono stati fortemente criticati, in particolare dai quei paesi che – come l'Italia – si collocano non positivamente nei *ranking* internazionali. La critica più diffusa è che queste misurazioni sovrastimino il fenomeno e siano condizionate più da luoghi comuni o stereotipi che da circostanze concrete o fatti reali. In realtà questo genere di critica appare poco fondata in termini generali: diversi studi e analisi hanno confermato che tra le misure percettive e quelle basate sulla rilevazione di esperienze reali esiste una forte correlazione. È vero comunque che in alcuni paesi – come ad esempio l'I-

talia – questa correlazione è meno forte e i margini di imprecisione del CPI di *Transparency* sono più elevati di quelli di altri paesi. Queste limitazioni possono però influire solo parzialmente sulla misurazione e la distanza che i dati individuano rispetto ai principali paesi europei è tale che, anche al netto di questi effetti, la situazione cambierebbe solo di poco.

Una terza e più seria argomentazione che può spiegare i differenti andamenti delle misure è il fatto che le misure percettive pongano sullo stesso piano situazioni molto differenti. Ad esempio, il valore percepito potrebbe essere alto sia nel caso in cui esiste una diffusa e frequente piccola corruzione (*petty corruption*), praticata da funzionari di livello inferiore per importi modesti, sia nel caso in cui si verificano pochi episodi di grande corruzione (*grand corruption*) che riguarda alti funzionari ed esponenti politici e grosse somme di denaro. I dati sembrerebbero evidenziare, dunque, che il problema dell'Italia è di *grand corruption* piuttosto che di *petty corruption*. Questo elemento va indubbiamente considerato ai fini dell'impostazione di efficaci strategie di prevenzione e contrasto del fenomeno.

Infine va notato che, da un punto di vista dell'impostazione delle strategie di prevenzione e al fine di limitare gli impatti del fenomeno corruttivo, è del tutto sterile contestare le metodologie percettive. Anche se si ammettesse che si tratta di metodi poco validi per misurare la corruzione, la comprensione delle motivazioni per le quali il livello percepito di corruzione da parte di manager e analisti internazionali sia così elevato è un'operazione necessaria e utile per chi è chiamato a indirizzare, attuare o controllare politiche e azioni di prevenzione del fenomeno. Inoltre, poiché la percezione di corruzione della *business community* internazionale è assai rilevante per le scelte di investimento, la rilevazione del fenomeno è essenziale – come si dirà in seguito – per stimare gli impatti economici della corruzione e per impostare strategie mirate in tal senso.



LE CAUSE DELLA CORRUZIONE

Il dibattito scientifico sulle cause della corruzione è molto vasto. Semplificando al massimo, si può dire che le diverse teorie si attestano sulle seguenti posizioni:

1. la corruzione è originata da disfunzioni dei sistemi sociali e politici¹⁰;
2. la corruzione non dipende da disfunzioni, ma da variabili di tipo economico, sociale o politico¹¹.

La differenza tra i due summenzionati filoni non è tanto relativa all'individuazione delle cause della corruzione, quanto al giudizio di valore che si assegna alle stesse.

Di seguito si offre in maniera estremamente sintetica un elenco delle cause della corruzione più frequentemente riportate negli studi:

1. Cause socio-culturali

- a) scarsa diffusione di valori morali tra gli individui di un gruppo sociale;
- b) tipologia di cultura politica;
- c) tradizioni culturali (es. logiche familistiche o claniche) che impongono modelli di comportamento contrari alle regole.

¹⁰ Benson G. C. S. et al., *Political corruption in America*, Lexington, MA: DC Heath, 1978.

¹¹ Merton R. K., "The latent functions of the machine", in *Urban bosses, machines and progressive reformers* (a cura di M. S. Bruce), Lexington, Mass., 1972; Abueva, J. V., "The contribution of nepotism, spoils and graft to political development", in *East-West center news*, n. 3, 1966; Huntington S. P., *Political order in changing societies*, New Haven, Conn., 1968; Heidenheimer A. J. (a cura di), *Political corruption. Readings in comparative analysis*, New York, 1978; Scott J. C., *Comparative political corruption*, Englewood Cliffs, N. J., 1972; Nye J. S., "Corruption and political development: A cost-benefit analysis", in *American political science review*, n. 2, 1967; Rose-Ackerman S., *op. cit.*, 1978.



2. Cause socio-politiche

- a) caratteristiche del processo politico (inclusa la sua celerità, i suoi ritardi, i modelli di accesso o di esclusione);
- b) caratteristiche del sistema politico e amministrativo (es. decentramento);
- c) democrazia¹²;
- d) livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni;
- e) stabilità politica¹³.

3. Cause economiche

- a) livello della ricchezza nel Paese¹⁴;
- b) distribuzione del reddito e povertà¹⁵;
- c) livello e l'ampiezza del settore pubblico¹⁶;
- d) scarsità (l'insufficienza) dei servizi posti a disposizione del settore pubblico (per inefficienza o per carenze oggettive);

¹² Amundsen I., "Political corruption: An introduction to the issues", Working Paper 99:7, Bergen: Chr. Michelsen Institute, 1999; Lipset S. M., Salman Lenz G., "Corruption, culture, and markets", in Harrison L. E., Huntington S. P. eds., *Culture matters*, New York: Basic Books, 2000; Sung H.-E., "Democracy and political corruption: A cross-national comparison", in *Crime, law and social change*, 41(2), 179-194, 2004; Treisman D., "The causes of corruption: a cross-national study", in *Journal of public economics*, 76, 399-457, 2000; Ades A., Di Tella R., "The new economic of corruption: A survey and some new results", in *Political studies*, XLV, 496-515, 1997; Harris-White B., White G., *Liberalization and new forms of corruption*, Brighton: Institute of Development Studies, 1996; Goldsmith A. A., "Slapping the grasping hand: Correlates of political corruption in emerging markets", in *American journal of economics and sociology*, 58, 865-883, 1999;

¹³ Leite C., Weidmann J., *Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth*, International Monetary Fund Working Paper 99/85, 1999; Treisman D., *op. cit.*, 2000; Persson T., Tabellini G., *Political economics: Explaining economic policy*, Cambridge, MA: MIT Press, 2000.

¹⁴ Husted B., "Wealth, culture, and corruption", in *Journal of international business studies*, XXX (2): 339-60, 1999; Mauro P., "Corruption and growth", in *Quarterly journal of economics*, CX, 681-712, 1995; Paldam M., "The cross-country pattern of corruption: Economics, culture and the seesaw dynamics", in *European journal of political economy* 18, 215-240, 2002; Montinola G., Jackman R., "Sources of corruption: A cross-country study", in *British journal of political science* 32:147-70, 2002; Treisman D., *Decentralization and the quality of government*, Working Paper, Department of Political Science, UCLA, 2002.

¹⁵ Gupta S., Davoodi H., Alonso-Terme R., *Does corruption affect income inequality and poverty?*, International Monetary Fund Working Paper 98/76, 1998; Husted B. V., "Wealth, culture and corruption", in *Journal of international business studies*, Vol. 30 (2) pp. 339-60, 1999; Paldam M., *op. cit.*, 2002; You J.-S., Khagram S., *Inequality and corruption*, Hauser Center for Nonprofit Organizations and The John F. Kennedy School of Government Harvard University, Working Paper No. 22, 2004; Shen C., Williamson J. B., "Corruption, democracy, economic freedom, and state strength: A cross-national analysis", in *International journal of comparative sociology* 46(4), 327-345, 2005.

¹⁶ Elliot K. A., "Corruption as an international policy problem: Overview and recommendations", in Elliot K. A. (ed.), *Corruption and the global economy*, Washington DC: Institute for International Economics, 1997; LaPalombara J., "Structural and institutional aspect of corruption", in *Social research*, 61, 2, pp. 325-50, 1994; Montinola G., Jackman R., *op. cit.*, 2002.

- e) modalità di selezione del pubblico impiego e salari¹⁷;
- f) barriere al commercio¹⁸;
- g) inflazione¹⁹;
- h) libertà economica²⁰.

4. Cause giuridiche

- a) la legislazione contro la corruzione e la sua effettiva applicazione.

Un'analisi dettagliata delle singole cause della corruzione è al di fuori degli scopi del presente contributo, tuttavia si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione su due aspetti spesso trascurati.

In primo luogo, la corruzione è fortemente correlata alla qualità dei servizi pubblici. Una scarsa qualità dei servizi, dovuta a inefficienze o carenze organizzative, è un contesto che favorisce fortemente l'emergere di fenomeni corruttivi. Si determinano facilmente "circoli viziosi" in base ai quali la scarsa qualità dei servizi alimenta la corruzione che a sua volta può comportare un abbassamento della qualità dei servizi che determina ulteriore corruzione e così via. Questa considerazione appare di assoluta rilevanza nel nostro Paese anche alla luce dell'entrata in vigore della legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". In essa il tema del raccordo con la disciplina sulla qualità dei servizi e degli standard di qualità appare del tutto assente. La sola previsione di

¹⁷ Van Rijckeghem C., Weder B. S., *Corruption and the rate of temptation: Do low wages in the civil service cause corruption?*, IMF Working Paper WP/97/73, 1997; Treisman D., *op. cit.*, 2000; Rauch J., Evans P., "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries", in *Journal of public economics* 75: 49-71, 2000; Tanzi V., *Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures*, IMF Staff Papers Vol. 45, No. 4, 1998.

¹⁸ Shang-Jin Wei S.-J., "Corruption, composition of capital flows, and currency crises", in *Policy research*, Working Paper Series 2429, The World Bank, 2000; Broadman H. G., Recanatini F., "Seeds of corruption: Do market institutions matter?", in *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2368, 2000; Laffont, J. J., N'Guessan T., "Competition and corruption in an agency relationship", in *Journal of development economics*, 60, 271-295, 1999.

¹⁹ Braun M., Di Tella R., "Inflation, inflation variability, and corruption", in *Economics and politics*, Wiley Blackwell, vol. 16(1), pp. 77-100, 03, 2004; Paldam M., *op. cit.*, 2002; Al-Marhubi F. A., "Corruption and inflation", in *Economic letters* 66, 199-202, 2000; Getz K. A., Volkema R. J., "Culture, perceived corruption and economics: A model of predictors and outcomes" in *Business and society*, 40(1): 7-30, 2001.

²⁰ Paldam M., *op. cit.*, 2002; LaPalombara J., *op. cit.*, 1994; Goel R. K., Nelson M. A., "Economic freedom versus political freedom: Cross-country influences on corruption", in *Australian economic papers*, 44: 121-133, 2005.



norme relative alla trasparenza sui servizi non è sufficiente se non si creano meccanismi per rafforzare e garantire la qualità degli stessi.

Inoltre, la corruzione è strettamente correlata alle politiche di selezione e valorizzazione del pubblico impiego. Anche sotto questo profilo nella legge 190/2012 non trova spazio un raccordo con la disciplina relativa alla valutazione, né sono previste modalità per intervenire sui processi di selezione.

GLI IMPATTI ECONOMICI DELLA CORRUZIONE

Nonostante alcuni studi (in verità piuttosto datati) abbiano teorizzato possibili effetti positivi della corruzione, la quasi totalità degli studiosi è d'accordo nell'attribuire alla corruzione effetti economici negativi. In termini generali tali effetti negativi sono di due ordini:

- danni di ordine economico (investimenti, crescita economica, livelli di sviluppo, ecc.);
- danni di carattere sociale e morale (sfiducia nelle istituzioni, conflitti sociali, ecc.).

Le due tipologie di effetti sono correlate: i bassi livelli di fiducia dei cittadini nelle istituzioni hanno impatti economici negativi, rendendo più costose e inefficienti le transazioni commerciali.

Concentrandosi sugli impatti economici, essi possono essere sintetizzati come segue:

- la corruzione è una “tassa occulta” sulle imprese ed ha effetti negativi sugli investimenti;
- la corruzione costituisce una barriera alla concorrenza e, quindi, determina inefficienze nel sistema economico;
- la corruzione genera inefficienze di tipo allocativo, dal momento che indirizza l'allocazione delle risorse verso destinazioni non efficienti;
- la corruzione riduce l'efficacia della spesa pubblica.

Un aspetto rilevante è quello della quantificazione degli effetti economici della corruzione. È opportuno porre in rilievo alcuni punti.

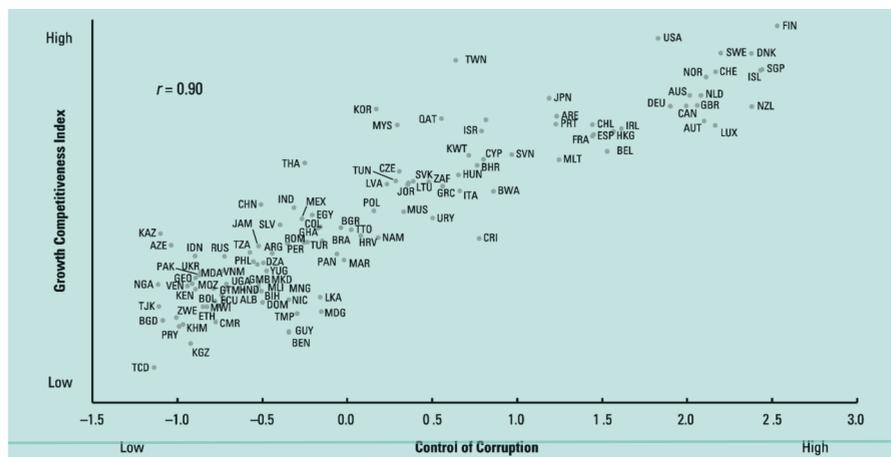
- 1) In una analisi condotta da ricercatori della Banca Mondiale²¹ si è stimato che, a livello mondiale, l'ammontare delle transazioni contaminate dalla corruzione ammonta a circa 1 trilione di dollari. La stima ha rilevanti margini di errore e oscilla da un valore minimo di 600 miliardi di dollari a un valore massimo di 1,5 trilioni di dollari. Si tratta evidentemente di cifre enormi.
- 2) Alcuni studi empirici²² hanno stimato che un abbassamento dei livelli di corruzione determina una sorta di “dividendo” in termini di sviluppo economico. Si stima che una riduzione di una deviazione standard nell'indice di controllo della corruzione della Banca Mondiale possa determinare un incremento del reddito nel medio-lungo termine di due o addirittura tre volte tanto.
- 3) Ulteriori stime²³ hanno posto in relazione la competitività dei sistemi-paese con il livello di corruzione. In particolare confrontando il *Growth Competitiveness Index* con l'indice di controllo della corruzione della Banca Mondiale, si evidenzia (fig. 7) una forte correlazione tra le due variabili ($r=0,90$). Questa correlazione rimane statisticamente significativa anche controllando una serie di variabili che possono influenzare la variabile indipendente. In media, si stima che un miglioramento di una deviazione standard è associato a un incremento dell'indice di competitività di almeno 30 posizioni nella classifica. Anche inserendo nell'analisi una serie di variabili di controllo, il summenzionato miglioramento dell'indice di corruzione si traduce in un miglioramento della competitività stimabile tra 15 e 20 posizioni in graduatoria.

²¹ Kaufmann D., *Myths and realities of governance and corruption*, 2005, consultabile all'indirizzo: <http://ssrn.com/abstract=829244>.

²² Alcalá F., Ciccone A., “Trade and productivity”, in *Quarterly journal of economics*, 119, 2, pp. 613-646, 2004; Acemoglu D., Johnson S., Robinson, J. A., “The colonial origins of comparative development: An empirical investigation”, in *American economic review*, pp. 1369-1401, 2001; Kaufmann D., Kraay A., “Growth without governance”, *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2928, 2002; Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F., “Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development”, in *Journal of economic growth*, Springer, vol. 9(2), pp. 131-165, 2004.

²³ Kaufmann D., *op. cit.*, 2005.

FIGURA 7
La relazione tra corruzione e competitività internazionale



Fonte: Kaufmann D., *Myths and Realities of Governance and Corruption*, 2005.

- 4) Uno studio fondamentale per la stima degli effetti della corruzione è quello di Mauro²⁴. Questo studio offre un modello econometrico particolarmente sofisticato e accurato. I risultati indicano che un miglioramento di una deviazione standard nell'indice di corruzione determina un incremento di almeno il 5% in termini di investimenti e un incremento del tasso annuale di crescita del PIL di oltre lo 0,5%.
- 5) Un più recente studio²⁵ ha sviluppato un modello econometrico ancora più sofisticato e accurato. I risultati indicano che se un paese come l'Italia avesse ridotto il proprio valore nell'indice di percezione della corruzione di *Transparency International* al livello di uno dei paesi meno corrotti (es. Danimarca), il tasso di crescita economica sarebbe stato oltre il triplo a breve termine e circa il doppio a lungo termine (1970-2000).

Tutti i modelli e le stime indicano effetti sostanziali della corruzione sulla crescita economica.

²⁴ Mauro P., *op. cit.*, 1995.

²⁵ Aidt T., Dutta J., Sena V., "Governance regimes, corruption and growth: Theory and evidence", in *Journal of comparative economics*, Elsevier, vol. 36(2), pp. 195-220, 2008.

4.1 GLI IMPATTI DELLA CORRUZIONE SULLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

Finora si è ribadito che la corruzione genera costi tutt'altro che trascurabili per la società nel suo complesso, giacché sottrae una pluralità di risorse al mercato. Al di là di esse, inoltre, la corruzione genera delle gravi distorsioni che si ripercuotono nel sistema competitivo dei paesi. In altre parole, la corruzione è capace di distorcere le regole della libera concorrenza, ridurre la qualità dei beni e servizi prodotti e di minare le prospettive di investimenti economici nel paese. In tal senso, la distorsione generata è quella che prevede lo spostamento di denaro da investimenti produttivi al pagamento, invece, di tangenti. La corruzione, inoltre, rappresenta un fallimento dei sistemi di *governance*, generato dalla scarsa capacità di gestire la società attraverso un sostanziale equilibrio tra i diversi aspetti che la compongono, ossia quello sociale, giudiziario e politico-economico. Ciò, quindi, incide sulla crescita dei paesi e sull'acuirsi di fenomeni quali la perdita di fiducia nei confronti delle autorità pubbliche. Secondo la teoria microeconomica, ancora, la corruzione rappresenta per l'intera società una "perdita secca" (*rent seeking*), ossia una perdita di efficienza dovuta a un equilibrio di mercato non ottimale (in termini di efficienza paretiana) dovuta alla perdita di investimenti sia di imprese locali che straniere. La richiesta di una tangente da parte di un pubblico ufficiale rappresenta per l'impresa una tassa aggiuntiva che, tuttavia, riduce le entrate fiscali e la composizione della spesa pubblica.

In un recente studio, Daniel Gbetnkom²⁶ sintetizza che la corruzione:

- aumenta i costi di transazione e l'incertezza;
- porta a inefficienti risultati economici attraverso la modifica delle priorità economiche in favore di attività che generano il fenomeno del *rent seeking*;
- favorisce l'economia sommersa e riduce le entrate pubbliche, causando una pressione fiscale maggiore su un minor numero di contribuenti; ciò, inoltre, riduce sensibilmente la capacità dello Stato di fornire beni collettivi essenziali, nonché quella di assicurare l'attuazione e il rispetto delle norme;

²⁶ Gbetnkom D., *Corruption and small and medium-sized enterprise growth in Cameroon*, 2012.

- rappresenta una tassa regressiva sulle attività commerciali e sulle piccole imprese.

Su quest'ultimo punto appare indispensabile soffermarsi. Infatti, se è vero che la corruzione genera impatti sull'intero sistema economico, è altrettanto vero che essa genera un maggiore impatto sulle imprese di minori dimensioni. Ciò non significa che piccole e medie imprese siano maggiormente propense a corrompere ma che, invece, non riescano a sopportarne i costi. Il fenomeno è ancora più rilevante se si considera che, a livello mondiale, le PMI costituiscono la quota più ampia delle imprese²⁷; esse, inoltre, risultano fondamentali per garantire la stabilità economica, nonché lo sviluppo dei paesi in cui operano. In base ad alcuni studi²⁸, le PMI hanno una maggiore probabilità di essere colpite dalla corruzione per una pluralità di motivi, tra cui:

- la struttura delle stesse, il cui maggior grado di informalità renderebbe il fenomeno corruttivo maggiormente tollerabile;
- la prospettiva di breve termine delle PMI, che porterebbe le stesse a vedere i "benefici" della corruzione piuttosto che i costi che si manifestano nel lungo periodo;
- la scarsità delle risorse finanziarie (e al contempo, la maggiore difficoltà di accesso al credito), che ne vincolerebbe l'attività causando l'impossibilità, in certe situazioni, di rifiutare il pagamento di tangenti o effettuare altri pagamenti non ufficiali, il cui costo può risultare così elevato da far uscire tali imprese dal mercato, o tale da favorire il loro passaggio dall'economia formale a quella "informale";
- l'impossibilità di esercitare una influenza sui funzionari e/o le istituzioni.

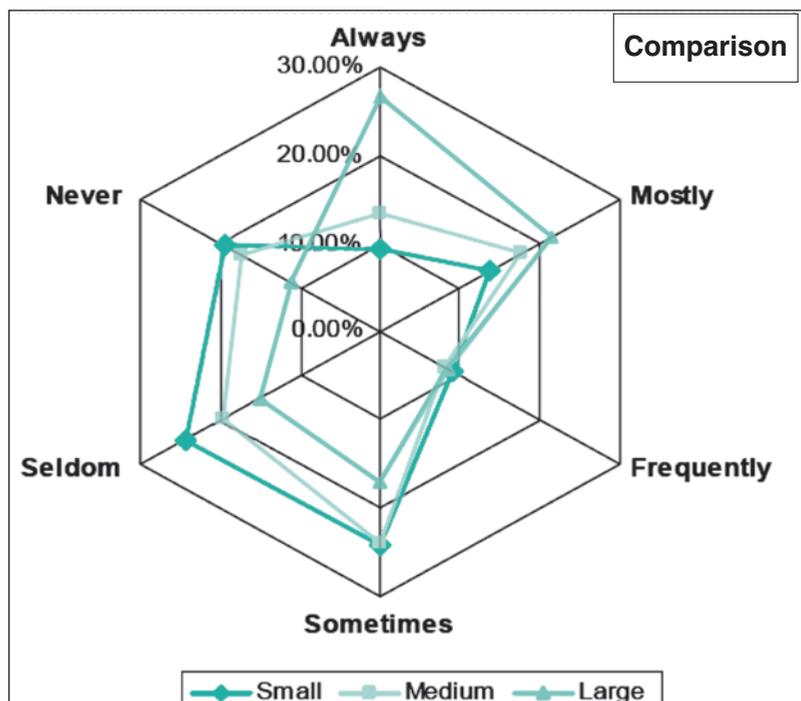
Su questi ultimi due punti, in particolare, alcuni studi dimostrano che più piccola è l'impresa, minore è il suo potere contrattuale e, quindi, minore

²⁷ A fini esemplificativi, un rapporto delle Nazioni Unite del 2007 riferisce che dei 75 milioni di imprese esistenti in quel periodo in tutto il mondo, circa il 90% sono le piccole e medie imprese (UNIDO/UNODC, *Corruption prevention to foster small and medium-sized enterprise development*, 2007). Si veda anche: <http://www.gdrc.org/sustbiz/for-sme.html>

²⁸ UNIDO/UNODC, *Corruption prevention to foster small and medium-sized enterprise development*, Vol. II, 2012.

è la sua capacità di resistere ai fenomeni corruttivi. A tal proposito, si veda il grafico proposto nella figura 8. In esso si indaga la possibilità che le imprese hanno di non ricorrere alle tangenti qualora un funzionario pubblico agisse in contrasto con le regole²⁹. Dalla figura si evince che le imprese di dimensioni inferiori hanno minore possibilità di non ricorrere alla corruzione.

FIGURA 8
La possibilità di non ricorrere a tangenti in caso di comportamento del pubblico ufficiale deviante dalle regole



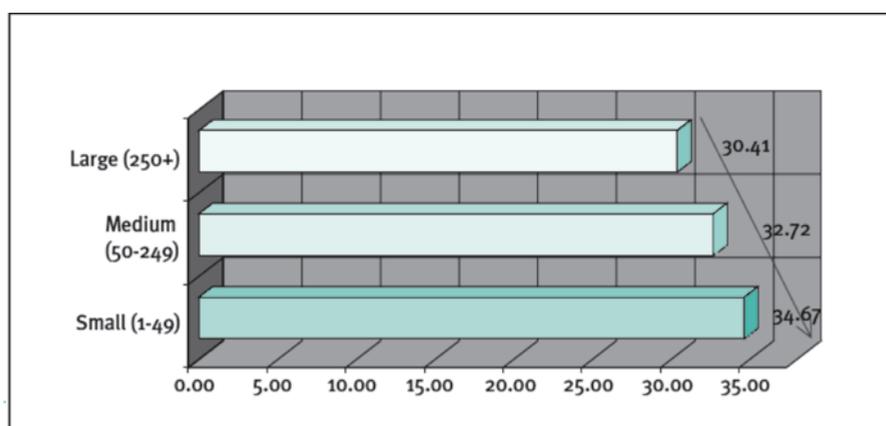
Fonte: UNIDO/UNODC, *Corruption prevention to foster small and medium-sized enterprise development*, 2007, p. 9.

²⁹ La domanda proposta alle imprese è “Se un funzionario pubblico viola le regole, con quale frequenza ci si può recare da un suo collega o superiore gerarchico per l’ottenimento di un corretto trattamento senza la corresponsione occulta di emolumenti?”. Si veda UNIDO/UNODC, Expert Group Meeting on “Small Business Development and Corruption”, 2006.

Un altro fattore che emerge, oltre alla minore capacità delle PMI di sottrarsi al pagamento delle tangenti rispetto alle imprese di grandi dimensioni, è relativo all'ammontare delle tangenti per unità di *output*, che risulterebbe superiore per le imprese di minori dimensioni rispetto alle grandi³⁰. A tal proposito, a conferma del maggiore impatto subito dalle PMI, si cita uno studio della Banca Mondiale³¹, secondo il quale le imprese considererebbero la corruzione come uno tra i principali ostacoli al loro sviluppo.

FIGURA 9

La percezione della corruzione come il maggior ostacolo allo sviluppo delle imprese



Fonte: UNIDO/UNODC, *Corruption prevention to foster small and medium-sized enterprise development*, 2007, p. 2.

Altri studi³² forniscono ulteriori evidenze, soprattutto con riferimento ai paesi in via di sviluppo. Il costo della corruzione per le piccole imprese indonesiane, ad esempio, è stato stimato nel 20% delle vendite;

³⁰ Arnone M., Iliopoulos E., *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e Pensiero, 2005.

³¹ World Bank, *Investment Climate Survey*, in UNIDO/UNODC, *Corruption prevention to foster small and medium-sized enterprise development*, 2007.

³² Tanzi V., Davoodi H. R., "Corruption, growth, and public finances", in G. T. Abed and S. Gupta, eds., *Governance, corruption, and economic performance*, Washington, DC: IMF, 197-222, 2002; Ndikumana L., *Corruption and pro-poor growth outcomes: Evidence and lessons for african countries*, University of Massachusetts Working paper Series, number 120, 2006; Seker M., Yang J. S., *How bribery distorts firm growth. Differences by firm attributes*, The World Bank. Financial and Private Sector Development; Entrepreneurship and Innovation; and Enterprise Analysis Units, 2012.

in Uganda si riscontra una situazione simile: risulta, infatti, che le piccole imprese abbiano pagato tangenti per il 28% del capitale investito in macchinari e attrezzature³³. In generale, inoltre, il costo della corruzione è stimato in termini di riduzione della *performance* delle imprese. In America Latina³⁴, è stato stimato che le imprese vittime della corruzione sperimentano un tasso di crescita medio dello 0,9%, a differenza di quello del 3,3% delle imprese meno esposte al problema. Analizzando gli effetti della corruzione sulla crescita delle vendite delle imprese latinoamericane, è stato dimostrato che se la corruzione colpisce le imprese di grandi dimensioni oppure che sono sul mercato da più tempo, l'andamento delle vendite subisce una influenza negativa meno accentuata rispetto alle aziende più giovani o di dimensioni inferiori. Lo studio rivela che le imprese esposte alla corruzione crescono più lentamente (nell'ordine di 23,6 punti percentuali). Un risultato simile si osserva tra le imprese più o meno "giovani" (con più o meno di 10 anni di vita). In tal senso, le imprese più "giovani" subiscono maggiormente gli effetti negativi della corruzione, sperimentando un tasso di crescita inferiore rispetto alle altre. Stesso discorso se si considerano le imprese con meno di 100 addetti.

La corruzione, inoltre, incide negativamente anche sui rendimenti del capitale, specie per le imprese di minori dimensioni. Ad esempio, in uno studio condotto in Argentina³⁵, è stato evidenziato che la corruzione riduce il rendimento degli investimenti nelle piccole imprese in media di circa 3,3 punti percentuali, a differenza dei 2,3 delle imprese di medie dimensioni e dell'1,7 di quelle di più grandi dimensioni. Oltre ai sopraccitati costi, la corruzione potrebbe funzionare come deterrente per le imprese che vogliono investire. In altre parole, alcune imprese deciderebbero di non investire per timore di dover sopportare costi aggiuntivi per il pagamento di tangenti. Ad avvalorare questa tesi, secondo quanto emerso da un *report* delle Nazioni Unite³⁶ del 2006, la corruzione potrebbe influenzare (in diversa misura a seconda dei paesi e dei settori in cui opera l'im-

³³ Tanzi V., Davoodi H. R., *op. cit.*, 2002.

³⁴ Seker M., Yang J. S., *op. cit.*, 2012.

³⁵ Arnone M., Iliopoulos E., *op. cit.*, 2005.

³⁶ UNIDO/UNODC, Expert Group Meeting on "Small Business Development and Corruption", 2006.

presa) le decisioni degli imprenditori su una pluralità di variabili, quali le decisioni di investire, di espandere il proprio *business*, oppure di migliorare la qualità del prodotto.

Per sintetizzare quanto finora analizzato, appare evidente che la corruzione rappresenti un importante costo per le PMI. Due aspetti sono particolarmente rilevanti: il primo attiene ai costi sostenuti per far fronte alle inefficienze della burocrazia, mentre il secondo è connesso ai costi per la perdita di fiducia e reputazione da parte dei consumatori.

Il primo aspetto è piuttosto diffuso e le principali cause possono essere rinvenute, per citare le più rilevanti, nella complessità della regolamentazione o nei lunghi tempi di attesa per l'ottenimento di licenze. Questo tipo di corruzione, utilizzato per superare le inefficienze burocratiche dei paesi, è considerato dalle PMI la forma di corruzione più dannosa, in quanto i pubblici ufficiali favorirebbero, attraverso la ricezione di somme (per guadagno personale) l'acquisizione di licenze, permessi, ecc.

La diffusione di questa tipologia di corruzione aumenta in funzione del numero di procedure richieste per far fronte a un adempimento. In questo contesto, il funzionario pubblico vedrà ampliata la propria possibilità di intervento attraverso la richiesta di denaro in cambio di una maggiore celerità nel processo. Al contrario, maggiore è il numero dei funzionari, minore è la possibilità che questi possano richiedere tangenti alle imprese. Quando a ciò si aggiunge il coinvolgimento delle forze dell'ordine, gli ostacoli per le PMI diventano sempre più grandi, giacché si troverebbero a interagire con funzionari corrotti a più livelli. Il secondo aspetto, relativo ai costi per la perdita della reputazione, è connesso prevalentemente al comportamento dei consumatori a seguito della scoperta di fenomeni corruttivi (ad esempio, il boicottaggio dei prodotti). Sebbene tale fenomeno sia più facilmente riscontrabile nelle aziende di grandi dimensioni, la reputazione è un elemento fondamentale, soprattutto per le imprese di minori dimensioni, per via del loro rapporto più diretto con il territorio. Su questo aspetto tuttavia, le PMI, specie nel lungo periodo, hanno una generale scarsa consapevolezza di tale costo che mina la sopravvivenza dell'impresa anche a causa della perdita di fiducia da parte degli investitori.

NORME E PROCESSI INTERNAZIONALI DI CONTRASTO DELLA CORRUZIONE

La tendenza attuale verso un'economia e una politica globale ha determinato un parallelo processo di "internazionalizzazione" dei fenomeni corruttivi, che ha richiesto un intervento di contrasto sul piano internazionale per il tramite del ricorso agli strumenti classici della diplomazia multilaterale e delle organizzazioni internazionali.

In questi ambiti, peraltro, hanno inizialmente prevalso indirizzi politici e tesi dottrinarie che hanno enfatizzato la dimensione economica dei fenomeni corruttivi, coerentemente con il "mandato" delle singole organizzazioni che si sono impegnate nella lotta e nella prevenzione dei fenomeni corruttivi. In questa prospettiva, la corruzione è stata prevalentemente contrastata in quanto fenomeno che altera gli equilibri economici fisiologicamente sani dei mercati concorrenziali. Di qui, l'adozione di politiche di contrasto basate prevalentemente su approcci di stampo liberista, con conseguente interesse e punibilità nei confronti dei soli fatti commessi nell'ambito delle transazioni commerciali internazionali.

Legate a tale approccio economicistico sono: la Dichiarazione delle Nazioni Unite contro la corruzione nelle transazioni commerciali internazionali, adottata dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1996, e la Convenzione sulla lotta contro la corruzione dei funzionari pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali, siglata a Parigi in data 17 dicembre 1997 dagli Stati membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

In una fase successiva, si registra un'inversione di tendenza in seno alle istituzioni internazionali sul piano della nuova considerazione dei fe-

nomeni corruttivi e dell'approccio adottato nel farvi fronte. Si è giunti, infatti, alla consapevolezza che l'espansione del fenomeno corruttivo, minando la capacità di rendimento dei sottosistemi politico ed economico, costituisce una vera e propria minaccia per la democrazia e le strutture basilari dello stato di diritto.

Sulla base di questi nuovi indirizzi, gli atti e le convenzioni internazionali che si sono concentrate sul tema hanno adottato un approccio olistico, di riforma complessiva degli apparati burocratico-amministrativi degli Stati, imponendo obblighi di risultato non limitati ai soli classici ambiti ordinamentali della legge penale per la repressione di condotte illecite, ma estendendo il proprio operato a materie attinenti l'organizzazione amministrativa, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, i controlli sulla legittimità e l'utilizzo equilibrato delle risorse finanziarie, nonché da ultimo, in materia di concorrenza e libero mercato nei settori degli appalti di lavori, forniture e servizi.

Sulla base di tali considerazioni, il prosieguo della trattazione sarà dedicato all'analisi degli strumenti di maggior rilievo che sono stati adottati nell'ambito della comunità internazionale.

5.1 IL CONSIGLIO D'EUROPA E L'OCSE

Già dalla seconda metà degli anni Novanta, sono state firmate alcune convenzioni, come quella sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali del 1997, promossa dall'OCSE, e le convenzioni penale e civile sulla corruzione (1999) nell'ambito del Consiglio d'Europa, recanti indicazioni agli Stati sulla regolazione del fenomeno corruttivo.

La strategia di contrasto alla corruzione posta in essere dal Consiglio d'Europa ha natura multidisciplinare e comprende tre elementi distinti: la definizione di principi giuridici di *soft law*, il monitoraggio e il controllo dei progressi compiuti dagli Stati aderenti, la predisposizione di programmi di assistenza e cooperazione tecnica.

Il Consiglio agisce, dunque, su un doppio versante, intergovernativo

e statale, per favorire le iniziative dei governi nazionali e la cooperazione sul tema.

Rientra nel primo ambito operativo, l'adozione da parte del Consiglio del *Model Code of Conduct for Public Officials* e dei *Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, che rappresentano codici di condotta dei funzionari pubblici da prendere a modello nell'elaborazione dei codici di condotta nazionali.

Sempre in seno al Consiglio d'Europa, nell'ambito delle iniziative di monitoraggio e controllo, è stato istituito nel 1999 il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), per migliorare la capacità dei paesi aderenti di contrastare la corruzione monitorando la conformità agli impegni assunti in questo campo. Il Gruppo costituisce il presidio anticorruzione più completo esistente a livello europeo, facendone parte tutti gli Stati membri dell'Unione europea e partecipandovi, con lo *status* di osservatori, anche l'OCSE e le Nazioni Unite. Il GRECO ha la funzione di vigilare sul rispetto dei 20 principi guida adottati dal Consiglio d'Europa e sull'attuazione nei singoli ordinamenti nazionali delle convenzioni penale e civile sulla corruzione e dei codici di condotta applicabili ai funzionari pubblici. Il Gruppo contribuisce in tal modo ad individuare lacune e carenze delle strategie nazionali contro la corruzione, e a promuovere le necessarie riforme legislative ed istituzionali per rendere l'azione di contrasto alla corruzione più efficace ed adeguata agli standard definiti dal Consiglio.

Similmente al Consiglio d'Europa, l'OCSE ha adottato nel 1997 la *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official in International Business Transactions*.

Tra le caratteristiche principali della Convenzione sono da annoverare: la punibilità della sola fattispecie di "corruzione attiva", la punibilità del concorso di persone; l'obbligo per i singoli Stati di contemplare sanzioni efficaci, appropriate e dissuasive, che comprendano, nel caso di persone fisiche, pene privative della libertà personale idonee a consentire l'estradizione, nonché di adottare sanzioni penali per le ipotesi di falsificazione delle scritture contabili, al fine di impedire alle imprese la redazione di conti fuori bilancio.

Elemento peculiare che caratterizza l'impianto dell'intera Conven-

zione è rappresentato dal fatto che essa si occupa del solo lato attivo del patto corruttivo. Altro elemento centrale della Convenzione è rappresentato dal meccanismo di monitoraggio in essa previsto. Tutti gli Stati membri devono sottoporsi al meccanismo di controllo stabilito dall'art. 12 della Convenzione: due paesi membri (*lead examiners*) esaminano un terzo paese secondo una procedura di esame incrociato (*peer review*); il rapporto di valutazione, contenente le eventuali raccomandazioni, viene poi sottoposto al *Working Group on Bribery* (WGB) per la approvazione definitiva; è poi previsto un meccanismo di *follow-up* nel quale gli Stati membri presentano al WGB le misure adottate per ottemperare alle raccomandazioni ricevute. I rapporti di valutazione sono pubblicati sul sito web dell'OCSE. Obiettivo del monitoraggio è di valutare l'adeguatezza in astratto della legislazione degli Stati membri, così come di determinare il livello di applicazione in concreto delle leggi; il WGB elabora poi i parametri per misurare i progressi dei paesi e superare i problemi che si frappongono all'esecuzione dei principi della Convenzione.

L'OCSE conduce, dal 2008, iniziative legate al rafforzamento dell'integrità e dell'etica pubblica in alcuni settori "caldi", particolarmente esposti ai fenomeni corruttivi.

Si pensi alle iniziative intraprese in materia di appalti pubblici e rappresentate dal *Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement* e alla *Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*. L'OCSE ha intrapreso, inoltre, numerose iniziative legate alla trasparenza: nel 2010, ha approvato la *Recommendation in Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*.

In particolare, sulla base di tali raccomandazioni, gli ordinamenti nazionali dovrebbero consentire a tutti i soggetti interessati "un accesso equo e giusto per la partecipazione allo sviluppo delle politiche pubbliche", ciò rivelandosi essenziale per la garanzia dell'integrità delle decisioni e la salvaguardia dell'interesse pubblico. E gli Stati nazionali dovrebbero provvedere, altresì, a una compiuta definizione di *lobbying* e *lobbyist*, per evitare lacune e interpretazioni errate. Ancora, dovrebbe essere garantita un'adeguata accessibilità alle informazioni relative agli aspetti principali dell'attività di *lobbying*, funzionale ad un efficace controllo pubblico, come pure la conoscenza del modo in cui le istituzioni

pubbliche sono pervenute ad una determinata decisione, così da consentire di cogliere il “peso” rivestito dagli interessi particolari rappresentati.

Nell’ottica della promozione della cultura dell’integrità nel settore delle *lobbies*, l’OCSE valorizza, altresì, la previsione di restrizioni rispetto all’attività dei pubblici ufficiali per il periodo successivo alla cessazione dell’incarico. Ciò al fine di evitare conflitti di interesse, con l’uso improprio di informazioni riservate assunte precedentemente, nel corso dello svolgimento dell’incarico pubblico (c.d. *pantouflage*).

5.2 L’ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE E LA CONVENZIONE DI MERIDA

La Convenzione ONU contro la Corruzione (UNODC) firmata a Merida (Messico) nel 2003, entrata in vigore nel 2005, affronta il problema della corruzione come fenomeno transnazionale, contribuendo alla costruzione di un sistema di regole condivise e ad un allargamento del diritto internazionale.

Dopo un ampio preambolo, volto a richiamare l’attenzione degli Stati sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un’efficace strategia di contrasto, e alcune disposizioni di carattere generale, la Convenzione sviluppa cinque temi fondamentali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni proventi di illecito (c.d. *asset recovery*) e l’assistenza tecnica. Di particolare rilievo, poi, il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell’entrata in vigore della Convenzione, una Conferenza degli Stati-parte con cadenza annuale, per monitorare l’applicazione e l’implementazione della Convenzione, per favorire lo scambio d’informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per l’elaborazione di raccomandazioni per migliorare il testo della Convenzione e la sua attuazione.

La Conferenza, dunque, assume una valenza strategica per l’adozione e l’attuazione delle politiche anticorruzione e rappresenta un ulteriore

esempio dei nuovi modelli organizzativi che già da tempo si sono affermati in seno alle organizzazioni internazionali e che sono stati definiti con la denominazione di “regimi giuridici ad incastro”. Tali modelli organizzativi sono caratterizzati dal processo costante di revisione ed integrazione cui sono sottoposte le convenzioni e le azioni intraprese nel loro ambito, con il fine di monitorare i fenomeni e attuare politiche ispirate ad una cultura di prevenzione e continuo aggiornamento.

5.3 L'UNIONE EUROPEA

Tra le prime iniziative condotte dall'Unione europea sul terreno del contrasto alla corruzione è da annoverare la *Convenzione sulla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea*, del 26 maggio 1997.

La Convenzione sancisce un vero e proprio obbligo d'incriminazione dei funzionari stranieri e comunitari – sottolineando la necessità dell'adozione, da parte degli Stati membri, di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, comprensive di pene detentive i cui limiti edittali consentano l'estradizione – mentre per le condotte corruttive poste in essere dai membri delle istituzioni comunitarie richiede l'equiparazione alle condotte corruttive imputabili ai membri delle corrispettive istituzioni nazionali, con conseguente applicazione del diritto penale dell'ordinamento interno (principio di assimilazione). Ulteriori azioni intraprese in seno all'Unione europea sono rappresentate dall'istituzione, il 28 aprile 1999, dell'Ufficio europeo anti-frode (OLAF), cui venivano attribuite funzioni di studio, prevenzione, sorveglianza e contrasto delle frodi agli interessi finanziari dell'Unione ed alla corruzione.

Nel 2003, la Commissione procedeva alla predisposizione di un documento relativo alla politica globale dell'Unione europea contro la corruzione, sottoposto al Parlamento ed al Consiglio, dove si indicavano le linee generali dell'azione dell'Unione negli anni a venire in materia di contrasto alla corruzione: si muoveva dalla premessa che, ai fini di una strategia di efficace contrasto alla corruzione, occorresse prendere le mosse da una definizione di corruzione più ampia di quella elaborata nell'ambito del diritto penale comune agli Stati membri, una nozione che potesse ri-

comprendere “aspetti quali l’integrità, la trasparenza, la responsabilità e la buona gestione”. Ciò in ragione della comprovata limitatezza dell’efficacia della sola strategia penalistica al contrasto della corruzione.

Negli anni più recenti, l’Unione europea, oltre ad aver stabilito l’adesione alla Convenzione di Merida (Decisione del Consiglio 2008/801/CE), ha adottato nel giugno del 2011 per il tramite della Commissione un “pacchetto anticorruzione”, che comprende una Comunicazione sulla lotta alla corruzione nell’Unione europea e una Decisione intesa ad istituire la relazione anticorruzione dell’UE. Il Parlamento ed il Consiglio hanno risposto positivamente all’iniziativa intrapresa dalla Commissione ed è stata predisposta l’adozione a partire dal 2013 della “Relazione anticorruzione dell’UE”, con funzioni di monitoraggio e valutazione degli interventi posti in essere dagli Stati membri nella lotta alla corruzione, per promuovere un maggior impegno politico.

Con l’appoggio di un gruppo di esperti e di una rete di corrispondenti di ricerca, la Relazione sarà gestita dalla Commissione e pubblicata ogni due anni, al fine di promuovere una corretta riflessione sui risultati, sui punti deboli e sugli impegni di tutti gli Stati membri, individuando le tendenze esistenti e le debolezze da affrontare e stimolando l’apprendimento fra pari e lo scambio di migliori prassi. Ogni Relazione anticorruzione verterà su una serie di tematiche trasversali di particolare rilevanza a livello europeo, così come su specifiche questioni proprie di ciascuno Stato membro. Tali ambiti materiali saranno valutati attraverso il confronto con una serie di indicatori, di cui alcuni basati sulle norme già esistenti nei rispettivi settori, e altri appositamente sviluppati nel corso della elaborazione della relazione. Nel selezionare determinati indicatori o nello svilupparne di nuovi, è prevista la predisposizione di forme e meccanismi di consultazione tra la Commissione e le competenti autorità anticorruzione degli Stati membri.

5.4 LA NORMATIVA DEI PAESI DELL’UE E DELL’AREA OCSE

Alla luce delle iniziative intraprese nell’ambito della comunità internazionale e in seno alle organizzazioni internazionali di stampo universale e regionale, concentrando l’attenzione sulle azioni di recepimento

intraprese dai paesi membri dell'UE e dell'OCSE, non si può fare a meno di constatare un forte attivismo degli Stati.

Grazie alla predisposizione di meccanismi di controllo quali il GRECO e il WGB, nonché all'adozione del "Sistema delle Conferenze" all'interno della Convenzione delle Nazioni Unite (UNCAC), gli Stati hanno ricevuto degli stimoli costanti da parte degli organismi internazionali, che hanno rappresentato degli *input* efficaci sul piano dell'ammodernamento degli strumenti giuridici nazionali di contrasto alla corruzione.

Sulla base di un campione rappresentativo degli Stati membri dell'UE e dell'area OCSE e che ricomprende Germania, Regno Unito, Francia, Italia, Portogallo, Belgio, Polonia e Danimarca, si può affermare con facilità che tutte le raccomandazioni e gli obblighi contenuti nelle convenzioni internazionali siano stati recepiti nell'ambito degli ordinamenti giuridici interni degli Stati. Quasi tutti gli Stati dell'UE hanno aggiornato i propri sistemi penalistici tramite modifiche e integrazioni ai codici normativi già vigenti, adeguando le fattispecie di reato alle nuove istanze ed esigenze rilevate in seno agli organismi internazionali. I governi hanno provveduto, inoltre, o a istituire *ex novo* delle autorità anticorruzione o ad attribuire le funzioni tipiche di codeste autorità ad organi già esistenti dotati di indipendenza ed alta specializzazione tecnica in materia di controlli contabili e di gestione. Gli Stati hanno adottato, altresì, codici comportamentali per i funzionari pubblici e hanno innovato la propria legislazione in materia di trasparenza della pubblica amministrazione, e in materia di contratti d'appalto, servizi e forniture.

Rinviando all'analisi dettagliata delle iniziative di contrasto della corruzione amministrativa in questi paesi, assunti a modello di indagine comparativa assieme ad altri non appartenenti al continente europeo³⁷, possono qui ricordarsi, tra gli atti di maggiore rilevanza: la legge tedesca sulla pubblicità dei documenti amministrativi (*Freedom of Information Act*); la legge polacca di modifica al Codice penale (*Anticorruption Amendment* del 2003); le leggi portoghesi 58/2008 *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas*, e 54/2008 (legge istitutiva del

³⁷ Monteduro F., Brunelli S., Buratti A., *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, Formez PA, 2013.

Council for the Prevention of the Corruption); il *Bribery of Act* del 2010, il *Civil Service Management Code* del 2004, il *Freedom Information Act* del 2000 adottati dal Regno Unito; nonché la nostra legge n. 190 del 2012.

5.5 L'INIZIATIVA DELL'OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

A completare l'analisi sulle azioni di contrasto alla corruzione intraprese nell'ambito della comunità internazionale, un'ultima categoria di iniziative è rappresentata dalla "cooperazione intergovernativa dal carattere informale".

Interpretate da parte della dottrina internazionalistica come un elemento di delegittimazione degli organismi e delle istituzioni classiche della comunità internazionale, tali forme di cooperazione informale, oltre a rappresentare il primo stadio evolutivo dei processi di formazione di future organizzazioni internazionali, spesso presentano il vantaggio di essere strumenti più snelli e flessibili nella predisposizione di programmi di coordinamento dell'azione degli Stati.

Nell'ambito di tali modelli di cooperazione, infatti, il tasso d'efficacia e d'efficienza delle azioni predisposte dai governi si attesta su livelli più elevati di quelli raggiunti dalle organizzazioni internazionali.

Tale ordine di ragioni è alla base dell'adozione di questi modelli di cooperazione governativa informali anche nella materia del contrasto e della prevenzione della corruzione.

Tra le iniziative maggiormente rilevanti è da annoverare l'*Open Government Partnership* (OGP).

Istituito formalmente nel settembre del 2011 con la sottoscrizione dell'*Open Government Declaration*, l'OGP annovera al suo interno un numero pari a 45 Stati appartenenti a tutte le aree regionali della comunità internazionale. Nella Dichiarazione di principi gli Stati hanno solennemente affermato il loro pieno riconoscimento della Convenzione delle Nazioni Unite per il contrasto della corruzione (UNCAC) e di tutte le convenzioni internazionali già concluse in tale settore.

Gli obiettivi principali sono rappresentati dal rafforzamento degli strumenti per una maggiore trasparenza e accessibilità alle informazioni

detenute dalla pubblica amministrazione, e dal maggior coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni non governative nei processi decisionali volti al miglioramento degli standard d'efficienza e trasparenza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa.

Tra le politiche sulle quali si concentra l'azione degli Stati vengono annoverati: la predisposizione di strumenti di controllo e monitoraggio sui processi di impiego delle risorse finanziarie, l'elaborazione di codici di condotta per ogni settore della pubblica amministrazione, ed un inasprimento delle misure di deterrenza nei confronti di pratiche di corruzione e malversazione nei settori dell'amministrazione pubblica.

Nella predisposizione ed elaborazione di tali politiche, inoltre, i governi si avvalgono del contributo fornito da parte della società civile, con l'obiettivo di istaurare un processo circolare di scambio d'informazioni, e con l'intento altresì di avvalersi delle migliori tecnologie nel campo delle comunicazioni e dei *social network*.

Sulla base degli obiettivi e dei principi ispiratori indicati nella Dichiarazione, nel giugno del 2012 gli Stati firmatari hanno adottato un accordo quadro sulla *governance* dell'*Open Government Partnership*.

Caratterizzato da una natura ibrida, che individua tra gli elementi costitutivi del proprio assetto organizzativo una componente istituzionale ed una di matrice societaria, l'apparato istituzionale dell'OGP presenta la particolarità di essere un modello di cooperazione intergovernativa che si avvale del forte contributo proveniente dalle organizzazioni non governative e dagli enti esponenziali della società civile.

Altra particolarità è rappresentata dal fatto che, nonostante l'inquadramento dell'OGP nell'ambito delle iniziative di cooperazione intergovernativa dal carattere informale, la *governance* dell'OGP presenta alcuni elementi di "stabilità".

Organo d'impulso dell'intero apparato istituzionale è la *OGP Annual Conference*, assemblea plenaria e rappresentativa di tutti gli Stati firmatari della Dichiarazione.

Gli Stati hanno provveduto, inoltre, all'istituzione di una Commissione permanente (*The OGP Steering Committee*) articolata in quattro sottocommissioni, che rappresenta l'"esecutivo" dell'intero apparato istituzionale. La Commissione è affiancata da un Segretariato generale (*The OGP Support*

Unit) e da un organismo di valutazione tecnica (*The OGP Networking Mechanism*) che svolge una funzione ausiliaria fondamentale di supporto tecnico all'attività dei governi nell'ambito dell'elaborazione dei c.d. *OGP Action Plans and Reporting*. Gli Stati parte dell'OGP, infatti, hanno l'obbligo di predisporre e implementare un piano nazionale di azione per il contrasto alla corruzione, nonché di porre in essere un monitoraggio costante dei progressi e dei risultati conseguiti. I piani hanno una durata minima di due anni e sono assoggettati a dei panel di controlli periodici ogni 12 mesi.

L'*Action Plan* per l'Italia è stato elaborato dal Dipartimento per la Funzione Pubblica, in collaborazione con numerose amministrazioni (DigitPA, il Ministero dell'istruzione, dell'università e ricerca, il Ministero per la coesione territoriale e la Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche – CIVIT) e con il supporto tecnico di Formez PA.

L'Italia si è fatta inoltre promotrice di numerose iniziative europee, tra le quali, di maggior rilievo, il recente *Third European Outreach Meeting of the Open Government Partnership*.

L'incontro organizzato il 10 dicembre 2012 a Roma dal Dipartimento della Funzione Pubblica ha rappresentato il naturale prosieguo dei *meeting* europei già tenutisi a Londra e Dubrovnik. Con circa 80 rappresentanti di governi, organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative, il *meeting* ha incentrato la propria agenda di lavori sulle tematiche della trasparenza, partecipazione e collaborazione tra PA e società civile.

LE AUTORITÀ NAZIONALI ANTICORRUZIONE: FUNZIONI, ASSETTO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO

Nella maggior parte delle esperienze internazionali, la prevenzione e il contrasto della corruzione costituiscono il mandato di organismi, già esistenti o appositamente costituiti. Le norme stabilite dalle convenzioni internazionali hanno ulteriormente accelerato la creazione di autorità nazionali anticorruzione. In particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione richiede l'esistenza di uno o più organismi specializzati nella prevenzione e repressione della corruzione.

Gli studi comparativi sul ruolo, la *governance* e le *performance* delle autorità anticorruzione sono piuttosto carenti, tuttavia uno studio dell'OCSE fornisce alcuni dati interessanti³⁸.

6.1 LE FUNZIONI ANTICORRUZIONE

Il contributo alla prevenzione e alla repressione della corruzione da parte delle autorità nazionali anticorruzione si attua attraverso un'ampia gamma di funzioni. Le principali sono:

1. ***Definizione delle policy, ricerca, monitoraggio e coordinamento.*** Queste funzioni comprendono la misurazione e l'analisi del livello di corruzione, e la valutazione di efficacia delle misure anticorru-

³⁸ Cfr. OECD, *Specialised anti-corruption institutions. Review of models*, OECD Publications, Paris, 2007.

zione. Rientrano in questa categoria l'elaborazione di strategie e piani d'azione, il monitoraggio e il coordinamento delle misure programmate. Un'altra funzione importante è il coordinamento delle relazioni internazionali in materia di prevenzione e contrasto della corruzione.

2. **Prevenzione della corruzione nelle strutture di potere.** Queste funzioni sono volte a promuovere l'etica all'interno delle istituzioni pubbliche e comprendono l'elaborazione e l'attuazione di provvedimenti speciali riguardanti le regole di servizio pubblico, i divieti e le sanzioni disciplinari per il mancato rispetto di tali regole. In particolare, tali funzioni possono includere la prevenzione di conflitti di interessi, l'obbligo di *disclosure* sui beni da parte di funzionari pubblici, la verifica delle informazioni comunicate e la trasparenza su tali informazioni. Inoltre, queste funzioni hanno l'obiettivo di prevenire la corruzione attraverso il controllo finanziario, le misure antiriciclaggio, le procedure in materia di appalti pubblici, concessioni e autorizzazioni, ecc. Infine, le funzioni di prevenzione mirano a promuovere la trasparenza del servizio pubblico, l'accesso del pubblico alle informazioni e il controllo del finanziamento dei partiti politici.
3. **Educazione e sensibilizzazione.** Quest'area di attività comprende, da un lato, lo sviluppo e l'attuazione di programmi di formazione per cittadini, istituzioni accademiche e funzionari pubblici; dall'altro, l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione, la collaborazione con i media, le associazioni, le imprese e i cittadini.
4. **Intelligence e promozione dell'efficacia dell'azione repressiva.** In primo luogo, queste funzioni mirano a garantire un'efficace azione di contrasto della corruzione, attraverso un adeguato sistema di sanzioni che disincentivi le varie forme di corruzione. In secondo luogo, la finalità è di assicurare l'efficace applicazione della legislazione anticorruzione in tutte le fasi del procedimento penale. In terzo luogo, queste funzioni comprendono la promozione della cooperazione tra amministrazioni e lo scambio di informazioni (tra le forze dell'ordine, i revisori, le autorità fiscali e doganali, il settore bancario, l'unità di informazione finanziaria, le autorità di vigilanza sui contratti pubblici e degli appalti, ecc.). In quarto luogo, le istituzioni anticorruzione fun-

gono da punto di riferimento per la mutua assistenza giudiziaria e le domande di estradizione. Infine, un'ulteriore categoria di attività comprende la gestione, l'analisi e il *reporting* delle statistiche sulla corruzione.

6.2 I POSSIBILI ASSETTI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVI

In una prospettiva comparativa è difficile identificare con esaustività i diversi modelli istituzionali e organizzativi delle autorità anticorruzione, dal momento che esiste una casistica molto ampia e variegata in termini di funzioni e prestazioni.

L'assetto istituzionale e organizzativo delle autorità anticorruzione è fortemente influenzato dallo specifico contesto culturale, giuridico e amministrativo. Tuttavia, possono essere individuate alcune tendenze generali, sintetizzabili in tre modelli principali.

a) *Autorità plurifunzionali, con poteri di contrasto e funzioni di prevenzione*

In questo modello un'unica autorità centrale integra le funzioni di repressione e prevenzione della corruzione. La gamma delle attività svolte è molto ampia e comprende la formulazione delle strategie anticorruzione, l'analisi e l'assistenza tecnica in materia di prevenzione, la sensibilizzazione e l'informazione ai cittadini, il monitoraggio, la realizzazione di indagini. Nella maggior parte dei casi, l'attività di repressione si configura come una funzione separata.

Un esempio molto noto a livello internazionale è quello del *Corrupt Practices Investigation Bureau* di Singapore (box 1).



Box 1 – L'esempio del *Corrupt Practices Investigation Bureau* di Singapore

Il *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) è un'autorità indipendente che ha come finalità la prevenzione e la repressione della corruzione nel settore pubblico e privato. A capo dell'autorità è nominato un direttore che riferisce direttamente al Primo Ministro.

L'autorità è stata costituita nel 1952 dal *Prevention of Corruption Act*. Prima della sua costituzione esisteva una piccola unità del Corpo di Polizia denominata *Anti-Corruption Branch*.

Il CPIB è responsabile per la tutela dell'integrità nella pubblica amministrazione e per lotta alla corruzione nel settore privato. Ha inoltre il compito di esaminare gli illeciti dei dipendenti pubblici e di riferire in merito ai competenti soggetti per l'attivazione delle conseguenti sanzioni disciplinari. Sebbene la funzione principale del CPIB sia l'attività investigativa relativa ai reati di corruzione come definiti nel *Prevention of Corruption Act*, esso può indagare in merito a ogni altro reato che dovesse emergere nell'ambito del filone di indagine principale.

Oltre a perseguire i reati di corruzione, il CPIB svolge una intensa attività di prevenzione attraverso: a) la revisione delle metodologie di lavoro e delle procedure di corruzione degli uffici pubblici più esposti al rischio di corruzione; b) la individuazione delle carenze amministrative dei sistemi esistenti, che potrebbero facilitare la corruzione e altri illeciti; c) la proposizione di correttivi e misure di prevenzione. La formazione ai funzionari pubblici costituisce un'ulteriore rilevante attività.

In sintesi le funzioni principali del CPIB sono:

- ricevere e esaminare le denunce attinenti a casi di corruzione;
- indagare sugli abusi e le irregolarità commesse da pubblici ufficiali in materia di corruzione;
- prevenire la corruzione, rivedendo le procedure esistenti per ridurre al minimo il rischio di corruzione.

La struttura organizzativa si articola in tre direzioni: direzione operativa, direzione affari istituzionali, direzione investigativa.

b) *Enti, dipartimenti o unità con funzioni di repressione*

Questo modello assume diverse forme e può essere implementato attraverso procure specializzate e uffici di polizia. Questo modello può anche combinare le funzioni di accertamento, indagine ed esercizio dell'azione penale in un unico organismo. Questo è forse il modello più comune applicato in Europa occidentale. Un esempio di tale modello è l'*Office Central pour la Repression de la Corruption* in Belgio (box 2).

Box 2 – L'esempio dell'*Office Central pour la Repression de la Corruption* in Belgio

L'*Office Central pour la Repression de la Corruption* (OCRC) è stato istituito nel 1998 come soggetto responsabile per la repressione della corruzione. Non è propriamente un nuovo organismo ma piuttosto la trasformazione di una struttura precedente, il Comitato Superiore di Controllo, le cui origini risalgono al 1910.

L'OCRC si colloca all'interno della Polizia Federale, sotto l'autorità del Commissariato generale della polizia giudiziaria. È stato organizzato come un servizio di polizia integrata a due livelli: una funzione programmatica e una funzione di ricerca proattiva.

L'OCRC ha il compito di:

- indagare su reati complessi e gravi e altri reati che intacchino gli interessi pubblici (compresa la corruzione nel settore privato);
- sostenere la polizia giudiziaria nelle indagini relative a tali reati o infrazioni;
- fornire supporto tecnico nelle indagini sui reati commessi con riferimento ad appalti, finanziamenti, rilascio di autorizzazioni, permessi, ecc.;
- gestire e analizzare la documentazione tecnica.

L'OCRC si attiva su richiesta dell'ufficio del pubblico ministero e non agisce di propria iniziativa. Da un punto di vista funzionale, riferisce al direttore generale della polizia giudiziaria, la quale è posta sotto l'autorità del Ministro della giustizia e delle autorità giudiziarie. Impiega circa 60 persone. L'organizzazione interna è costituita da tre sezioni: appalti pubblici, finanziamenti pubblici, finanze.

c) *Istituzioni con funzioni di prevenzione, di sviluppo delle politiche e di coordinamento*

Questo modello include istituzioni che hanno una o più funzioni di prevenzione della corruzione, come la ricerca e l'analisi, lo sviluppo di politiche, il coordinamento, la formazione e consulenza a enti diversi sul rischio di corruzione e le possibili soluzioni, ecc. Questi organismi di solito non hanno poteri di repressione. Tuttavia, possono avere altri poteri specifici, per esempio il controllo delle dichiarazioni patrimoniali dei dipendenti pubblici. Una *best practice* è certamente rappresentata dalla *Independent Commission Against Corruption* nello Stato del New South Wales in Australia (box 3).

Box 3 – L'esempio dell'*Independent Commission Against Corruption* nello Stato del New South Wales in Australia

La *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) dello Stato australiano del New South Wales è un'autorità indipendente costituita nel 1989.

Le sue funzioni principali sono stabilite dalla legge istitutiva e sono:

- indagare e denunciare fenomeni corruttivi nel settore pubblico;
- prevenire attivamente la corruzione attraverso attività continua di consulenza e assistenza;
- sensibilizzare la collettività e i dipendenti pubblici sulla corruzione e i suoi effetti.

La competenza dell'ICAC in materia di corruzione si estende a tutte le amministrazioni pubbliche dello Stato (ad eccezione del *NSW Police Force*) e a tutti i dipendenti, compresi quelli che lavorano per servizi di pubblica utilità, enti locali e, più in generale a tutti i parlamentari, ministri, componenti della magistratura e amministratori pubblici. La competenza dell'ICAC si estende anche a tutto il personale che a qualunque titolo svolga funzioni di pubblico ufficiale.

L'ICAC divide la sua azione in quattro *key results areas*:

- Contrasto alla corruzione
- Prevenzione della corruzione

- *Accountability*
- Organizzazione interna.

La struttura organizzativa dell'ICAC si articola in quattro divisioni: indagini, prevenzione della corruzione, attività istituzionali, ufficio legale. Esiste inoltre una specifica sezione dedicata alla comunicazione e ai rapporti con i media. L'ICAC ha più di 110 impiegati che svolgono ruoli altamente specializzati. Le principali competenze presenti attengono ad aree quali: indagini, diritto, amministrazione pubblica, finanza, economia aziendale, *information technology*, ecc.

6.3 LE MOTIVAZIONI PER LA COSTITUZIONE DELLE AUTORITÀ NAZIONALI ANTICORRUZIONE

La *ratio* sottostante la creazione di un'autorità nazionale anticorruzione è la ricerca di una maggiore efficienza ed efficacia attraverso l'integrazione delle competenze e delle risorse. In numerosi paesi le principali funzioni anticorruzione (individuazione e perseguimento dei reati, trasparenza sulla spesa pubblica attraverso il controllo finanziario, accesso alle informazioni, disciplina dei conflitti di interessi, ecc.) sono generalmente svolte da numerosi enti e istituzioni. Tale frammentazione può costituire un limite che, attraverso la costituzione di un'autorità nazionale specializzata, si può tentare di risolvere. Ulteriori possibili vantaggi sono costituiti da una più definita *accountability* e una maggiore visibilità che, a loro volta, possono costituire un argine a interferenze esterne. Infine, la centralizzazione della funzione di *intelligence* e delle banche dati può favorire un miglioramento complessivo delle prestazioni.

Tuttavia, l'integrazione delle funzioni anticorruzione attraverso la costituzione di un'istituzione centrale specializzata non è esente da possibili criticità. Esiste il concreto rischio di una duplicazione delle strutture invece della loro razionalizzazione. Pertanto, la costituzione di un'autorità anticorruzione si deve accompagnare a un ridisegno complessivo del sistema per evitare conflitti di competenza. Inoltre, tale operazione deve inserirsi nell'ambito di una razionalizzazione delle strutture e delle risorse esistenti, con il trasferimento di sedi, personale, ecc.

La scelta di costituire un'autorità nazionale anticorruzione deve essere ben ponderata e fondata su una valutazione dei possibili vantaggi e svantaggi, tenendo conto del contesto specifico di riferimento. Alcuni fattori da prendere in considerazione sono i seguenti:

- Il livello di corruzione del paese: un basso livello di corruzione non richiede necessariamente la costituzione di un'istituzione centrale con ampi poteri. Per contro, se la corruzione si configura come un fenomeno endemico, l'integrazione delle risorse e delle competenze in un'autorità nazionale potrebbe accrescerne la forza, rendendola maggiormente idonea ai fini della prevenzione e contrasto del fenomeno.
- Integrità, competenza e capacità degli enti già esistenti: la costituzione di una specifica autorità anticorruzione deve fondarsi su concrete evidenze dell'esistenza di funzioni particolarmente carenti, nel quadro istituzionale vigente. Pertanto, in presenza di bassi livelli di integrità delle istituzioni esistenti, può trovare giustificazione la ricerca di un più elevato livello di indipendenza attraverso l'istituzione di un organismo anticorruzione con maggiori garanzie, competenze e risorse.
- Il sistema giuridico e il vigente quadro costituzionale: in alcuni paesi, la creazione di un'istituzione centrale indipendente può trovare ostacoli di tipo costituzionale.
- I costi: la creazione di un'autorità anticorruzione ha un costo rilevante per il quale occorre preventivamente valutare la copertura e la sostenibilità finanziaria.

In conclusione, la costituzione di un'autorità anticorruzione deve fondarsi su una approfondita analisi preliminare e non su una acritica importazione di modelli dalle esperienze internazionali di maggior successo³⁹.

³⁹ Ahah A., 'Tailoring the fight against corruption to country circumstances', in Ahah A., Eds. *Performance accountability and combating corruption*, The World Bank, Washington, DC, 2007.

6.4 L'EFFICACIA DELLE AUTORITÀ ANTICORRUZIONE

Le convenzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa hanno stabilito alcuni criteri al fine di favorire l'efficacia delle istituzioni anticorruzione. Essi sono l'indipendenza, la specializzazione, un'adeguata formazione e dotazione di risorse.

Indipendenza significa in primo luogo che le autorità anticorruzione devono essere al riparo da ingerenze politiche indebite. A tal fine, è innanzitutto fondamentale che la lotta alla corruzione si configuri come una reale priorità politica la quale, a sua volta, deve concretizzarsi in un'articolata strategia anticorruzione. Il livello di indipendenza delle istituzioni anticorruzione può variare a seconda delle esigenze e condizioni specifiche. L'esperienza suggerisce che l'autonomia funzionale e operativa è di fondamentale importanza, insieme a una base giuridica e a un mandato istituzionale ben definiti. Ulteriori elementi importanti per prevenire indebite interferenze sono rappresentati dalla previsione di procedure trasparenti per la nomina e la revoca dei vertici istituzionali, accompagnate da un'adeguata gestione delle risorse umane e da opportuni sistemi di controllo interno. Le *best practice* internazionali evidenziano come l'indipendenza debba associarsi a solidi sistemi di *accountability*, quali la presentazione di periodici rendiconti sulle *performance* agli organi esecutivi e legislativi e la massima trasparenza sulle attività istituzionali. Inoltre, giacché nessun ente è in grado da solo di combattere la corruzione, l'efficacia dell'azione degli organismi anticorruzione è favorita se esiste un buon coordinamento con le altre istituzioni interessate e un elevato grado di cooperazione con la società civile e le imprese.

Il requisito della *specializzazione* richiede la disponibilità di personale specializzato con competenze qualificate e un mandato specifico relativo alla prevenzione e contrasto della corruzione. Le forme con le quali si attua il requisito della specializzazione variano notevolmente nelle diverse esperienze internazionali. Lo studio di tali esperienze indica che, nei paesi con economie avanzate, la specializzazione è garantita attraverso l'impiego di unità dedicate nell'ambito di enti pubblici già esistenti o nell'ambito delle tradizionali forze dell'ordine. Nei paesi in transizione e in quelli in via di sviluppo, o comunque laddove si registri una corruzione

diffusa, è più frequente la creazione di organismi anticorruzione separati. Inoltre, in questi paesi, la creazione di specifici organismi è spesso realizzata come risposta alla pressione dei donatori e delle organizzazioni internazionali.

Alle autorità anticorruzione devono essere fornite adeguate *risorse* e *capacità operative*. La formazione del personale e la dotazione finanziaria sono i requisiti più importanti. Inoltre è importante avere una dotazione organica bilanciata con competenze qualificate (investigatori, esperti finanziari, revisori dei conti, specialisti di tecnologia dell'informazione, analisti e ricercatori, ecc.). Gli organismi anticorruzione devono avere un'adeguata capacità operativa (capacità investigative, mezzi di raccolta di prove, accesso ai dati finanziari e a sistemi informativi, monitoraggio delle transazioni finanziarie e dei conti bancari, protezione dei testimoni, ecc.).

GLI STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE: RISULTATI DELL'ANALISI COMPARATIVA

Nella letteratura scientifica è stato più volte sottolineato che un efficace sistema di repressione della corruzione sia una condizione necessaria ma non sufficiente. Si rileva la necessità di adottare un approccio olistico al problema. Ad esempio Anechiarico e Jacobs osservano che: “Nel ricercare le soluzioni al problema della corruzione, occorre andare oltre alle tradizionali strategie di repressione; un rafforzamento del sistema sanzionatorio non darà mai come esito un’amministrazione di cui andare fieri. Al contrario, il rischio è che tale approccio crei una profezia che si autodetermina⁴⁰: assoggettandoli a un continuo sospetto e trattandoli continuamente quasi fossero dei criminali, i dipendenti pubblici si comporteranno di conseguenza”⁴¹. È necessario bilanciare la repressione con la prevenzione e affiancare alle innovazioni strutturali un progressivo cambiamento culturale. Come afferma Pope: “Il controllo della corruzione non può essere affidato solo ai pubblici ministeri e alle forze dell’ordine. E le misure poste in essere non si possono limitare esclusivamente alla detenzione e al processo penale. Un’efficace azione anticorruzione deve comprendere misure volte a favorire la trasparenza e, il più possibile, la prevenzione delle circostanze che possono por-

⁴⁰ In sociologia una profezia che si autodetermina è una previsione che si realizza per il solo fatto di essere stata espressa. La predizione e l’evento manifestano un rapporto circolare, secondo il quale la predizione genera l’evento e l’evento verifica la predizione. Cfr. Merton R. K., “La profezia che si autoavvera”, in *Teoria e struttura sociale*, vol. II, Bologna, il Mulino, 1971.

⁴¹ Anechiarico F., Jacobs J., *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press, Chicago, 1996, p. 207.

tare alla corruzione. Ciò significa adottare misure quali la trasparenza sugli affari finanziari degli attori chiave e la possibilità di verifiche da parte di istituzioni indipendenti. Sebbene la corruzione non possa mai essere del tutto controllata, essa può essere contenuta attraverso l'uso sinergico dei codici etici, delle azioni giudiziarie contro i colpevoli, di un cambiamento organizzativo e delle riforme istituzionali"⁴².

Anche i risultati dell'analisi comparativa evidenziano che l'azione di repressione della corruzione si accompagna sempre all'introduzione di misure di prevenzione e alla promozione di una cultura dell'etica, dell'integrità e della trasparenza⁴³.

Gli strumenti di prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità diffusi a livello internazionale sono numerosi. L'OCSE ha provato a catalogare i principali strumenti (fig. 10). Il censimento e la classificazione degli strumenti sono derivati sia dall'analisi della letteratura esistente, sia dallo studio delle principali esperienze internazionali. Gli strumenti sono classificati in quattro categorie:

- strumenti di determinazione e definizione dell'integrità
- strumenti di orientamento
- strumenti di monitoraggio
- strumenti di *enforcement*.

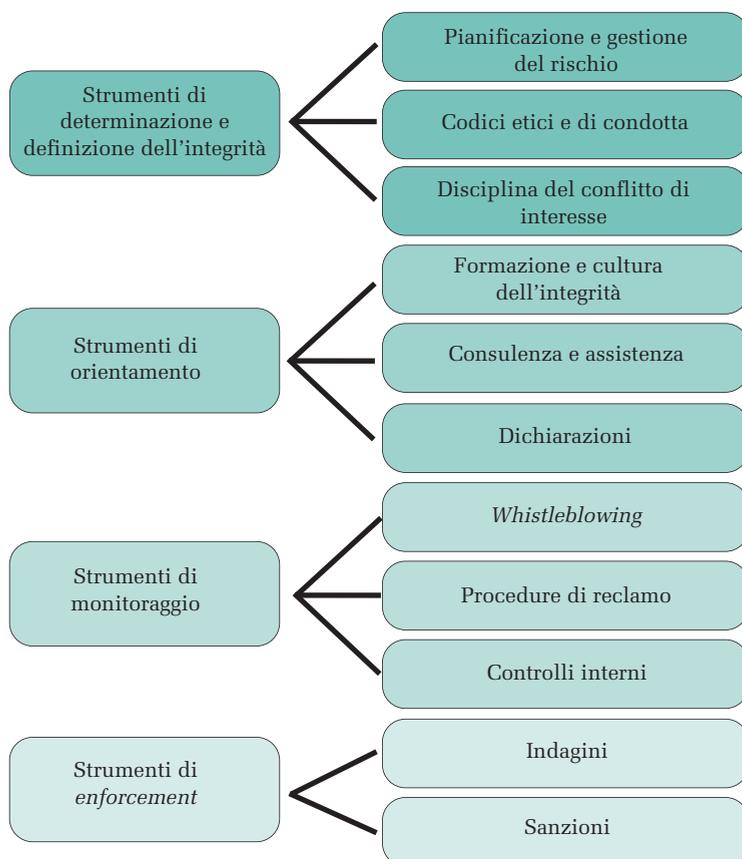
Gli *strumenti di determinazione e definizione dell'integrità* servono a individuare quali valori siano importanti per l'organizzazione e quali regole debbano essere rispettate da chi vi opera. In altri termini, tali strumenti sono funzionali a soddisfare due condizioni essenziali per l'integrità: chiarezza e responsabilità. La chiarezza attiene agli standard minimi in termini di condotta dei dipendenti pubblici. Tali standard devono essere chiaramente esplicitati e conosciuti all'interno dell'amministrazione e costituire un parametro per la selezione e la valutazione del personale. Inoltre, la chiara definizione degli standard di integrità può consentire la creazione di un sistema di responsabilità. Infatti, se l'integrità è

⁴² Pope J., "National Integrity Systems: the key to building sustainable, just and honest government", in Head B. W., Brown A. J., Connors C., Eds., *Promoting integrity. Evaluating and improving public institutions*, Ashgate Publishing Limited, UK, 2008, pp. 28-29.

⁴³ Si rinvia a Monteduro F., Brunelli S., Buratti A., *op. cit.*, 2013.

chiaramente definita, è possibile identificare i soggetti che violano gli standard prefissati e individuare le violazioni commesse. Si può creare un quadro di riferimento condiviso e un linguaggio comune, rendendo più facile esprimere la disapprovazione per i comportamenti non etici. Nei successivi paragrafi, saranno approfonditi due strumenti di determinazione e definizione dell'integrità: i piani di prevenzione del rischio di corruzione e i codici etici e di condotta.

FIGURA 10
I principali strumenti di prevenzione della corruzione



Fonte: OECD, *Integrity in government: Towards output and outcome measurement*, OECD Conference Centre, Paris, 2009, p. 17.

Gli *strumenti di orientamento* sono funzionali a far divenire l'integrità parte della pratica quotidiana dell'organizzazione. La sensibilizzazione, la formazione, l'assistenza tecnica e i riti organizzativi (es. giuramento attraverso la sottoscrizione di dichiarazioni) sono i più diffusi strumenti di orientamento all'integrità. In particolare, nei successivi paragrafi, sarà approfondito lo strumento della formazione.

Gli *strumenti di monitoraggio* servono a valutare il livello di applicazione dell'integrità all'interno dell'organizzazione. Si può distinguere tra un monitoraggio attivo e uno passivo. Il primo si riferisce alla creazione di canali per la segnalazione di violazioni dell'integrità ed è definito "passivo" perché l'organizzazione passivamente attende reclami sia da membri dell'organizzazione (*whistleblowing*) o da altre parti interessate (reclami). Il monitoraggio "attivo", invece, si realizza attraverso l'adozione di strumenti di controllo interno (*audit*).

Gli *strumenti di enforcement* costituiscono il logico completamento del sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità. Se le regole etiche sono chiaramente definite e il monitoraggio indica la violazione di tali regole, gli strumenti di *enforcement* sono funzionali alla costituzione di un adeguato sistema sanzionatorio. Gli strumenti principali sono costituiti dalle indagini interne e dalle sanzioni. Una condizione da rispettare è l'equità percepita delle sanzioni che devono essere proporzionate con la gravità della violazione e con le altre sanzioni comminate a chi ha commesso violazioni simili.

7.1 I PIANI DI PREVENZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

L'integrità non deve rimanere un concetto astratto, ma deve permeare la strategia e la gestione a livello organizzativo. Affinché ciò si realizzi, occorre articolare un sistema di programmazione e controllo che preveda la definizione di specifici obiettivi, di azioni a essi collegati e un monitoraggio delle misure poste in essere.

A livello internazionale, si è ormai diffuso lo strumento dei piani di prevenzione della corruzione⁴⁴. In Italia, tale strumento è stato intro-

⁴⁴ OECD, *Trust in government ethics measures in OECD countries*, OECD Publications, Paris, 2000, p. 68.

dotto solo di recente, attraverso l'art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190.

I piani di prevenzione della corruzione sono documenti di carattere programmatico, che individuano i settori nei quali il rischio di corruzione è maggiore e indicano le soluzioni organizzative volte a ridurre tale rischio. In genere, il sistema di pianificazione è articolato in due livelli. A un primo livello, una struttura centrale (governo o autorità nazionale anticorruzione) predispone un piano nazionale al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. Al secondo livello, le singole amministrazioni definiscono specifici piani che, sulla base dell'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione, indicano gli interventi organizzativi volti a prevenire tali rischi.

Questa articolazione è funzionale a creare un collegamento tra la formulazione delle strategie nazionali di prevenzione e l'attuazione delle stesse nelle singole amministrazioni. Inoltre, il collegamento è anche nel senso opposto: nel medio termine, la formulazione delle strategie nazionali si potrà basare sulle evidenze contenute nei piani delle singole amministrazioni. In altri termini, sarà possibile orientare le strategie nazionali verso le aree maggiormente critiche e i rischi più diffusi nelle amministrazioni, mettendo in campo interventi mirati.

Sotto il profilo metodologico, i piani sono sviluppati applicando metodologie di gestione dei rischi (c.d. *risk management*). Questa soluzione è potenzialmente in grado di consentire una maggiore efficienza ed efficacia dei piani. Infatti, l'eterogeneità delle amministrazioni pubbliche (in termini funzionali, organizzativi, dimensionali, territoriali, ecc.) comporta che le misure di prevenzione della corruzione potrebbero essere molto numerose, molto diverse nelle varie amministrazioni e, soprattutto, molto costose in termini finanziari o organizzativi. Pertanto, è assolutamente necessario individuare meccanismi di riduzione di tale complessità, ossia mettere a punto soluzioni che consentano di selezionare, per una data amministrazione, solo quelle misure realmente necessarie, sostenibili ed efficaci. Ciò consente di concentrare gli sforzi su un numero limitato di interventi abbattendo i costi e massimizzando le possibilità di successo. Il criterio per operare la scelta "efficiente" delle misure di prevenzione è la predetta analisi e valutazione dei rischi. Attraverso tale metodologia, è possibile selezionare le

aree, gli uffici o i processi organizzativi che fanno registrare un rischio più elevato e, conseguentemente, definire delle priorità di intervento.

I piani sono dunque uno strumento che può favorire l'efficiente e efficace selezione e implementazione delle misure preventive. Inoltre, il termine "piano" suggerisce che le misure individuate devono essere definite secondo una logica programmatica, nella quale si individuino i tempi, le fasi, le responsabilità e le risorse necessarie all'attuazione delle misure stesse. L'adozione di una logica programmatica è il fondamento su cui è possibile realizzare, successivamente, un monitoraggio e una valutazione delle strategie e delle azioni messe in atto, sia a livello di singola amministrazione, sia a livello nazionale.

Per le ragioni summenzionate, i piani di prevenzione dei rischi di corruzione rappresentano uno strumento diffuso nelle più avanzate esperienze internazionali e suggerito dalle principali istituzioni internazionali⁴⁵. Essi inoltre sono certamente una novità positiva per il contesto italiano.

È paradossale rilevare che, nonostante la loro importanza e diffusione, non esistono precise linee guida in merito alla realizzazione di tali piani. L'eccezione più rilevante è quella delle linee guida pubblicate dall'*Independent Commission Against Corruption* (ICAC) dello Stato del New South Wales in Australia⁴⁶. Di seguito, si riassumono le principali indicazioni metodologiche contenute in questo documento che forniscono spunti interessanti anche per il contesto italiano, soprattutto ai fini dell'attuazione di quanto previsto dalla già citata legge 190/2012.

⁴⁵ OECD, *Trust in government ethics measures in OECD countries*, cit., 2000, p. 68.

⁴⁶ ICAC, *Practical guide to corruption prevention*, 1996.

Box 4 – Le Linee guida dell'ICAC per lo sviluppo di un piano di prevenzione della corruzione: sintesi delle principali indicazioni metodologiche

Anche se i contenuti dei piani di prevenzione della corruzione variano necessariamente da amministrazione ad amministrazione, ci sono alcuni “elementi chiave” comuni a ogni piano. Le seguenti linee guida, basate sul modello strategico sviluppato dall'*Audit Office*, riassumono questi aspetti fondamentali. Esse forniscono un quadro di riferimento per supportare le amministrazioni nell'analisi, pianificazione e attuazione delle proprie strategie di prevenzione della corruzione.

1) Le amministrazioni devono sviluppare e diffondere una *policy* globale e integrata in materia di prevenzione della corruzione.

Le amministrazioni devono innanzitutto definire una vera e propria *policy* interna in materia di corruzione attraverso la fissazione delle finalità e degli obiettivi, la individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione e la progettazione delle misure di prevenzione. È importante adottare un approccio di tipo strategico evitando, in questa fase, di concentrarsi su aree di rischio troppo specifiche e non basate su un'analisi approfondita; questo per evitare di commettere omissioni o sottovalutazioni.

Il processo di formulazione della *policy* anticorruzione è un modo importante per coinvolgere e sensibilizzare il personale; il livello di partecipazione e coinvolgimento può essere utilizzato anche per misurare il successo dell'iniziativa. Alcune amministrazioni possono opportunamente redigere un unico documento di *policy* in cui dettagliare tutti i principali aspetti relativi alla prevenzione della corruzione, mentre altre dovranno necessariamente sviluppare un quadro sintetico che verrà successivamente dettagliato dalle diverse unità organizzative.

Il coinvolgimento del personale delle diverse aree dell'organizzazione nel processo di formulazione della *policy* può contribuire a fare in modo che il documento e le strategie proposte siano maggiormente realistiche ed efficaci. Infatti, solo una reale conoscenza dell'organizzazione e delle attività svolte può consentire di individuare le aree più esposte alla corruzione e, soprattutto, le misure per contenere al minimo il rischio di corruzione.

2) Le amministrazioni devono definire chiaramente chi è responsabile per la prevenzione della corruzione e per l'attuazione delle misure contenute nel piano di prevenzione della corruzione.

Le unità di *internal audit* e i servizi ispettivi rivestono certamente un ruolo significativo, ma le responsabilità devono essere attribuite ai dirigenti e al personale. In particolare, i dirigenti devono essere consapevoli dei rischi di corruzione cui sono esposti i propri uffici. Spesso la dirigenza non ha una piena consapevolezza e non ritiene necessario adottare alcuna specifica misura. Al contrario, è importante che i dirigenti apprezzino l'importanza delle strategie di prevenzione della corruzione e interpretino la loro attuazione come un modo per migliorare le *performance* organizzative.

Le responsabilità specifiche, in materia di prevenzione della corruzione, dei dirigenti devono essere dettagliate e incluse nelle loro *job description* nonché nei loro obiettivi di *performance* e costituire oggetto di valutazione. Una insufficiente chiarezza sui ruoli e le responsabilità può portare a una scarsa attenzione verso aspetti essenziali ai fini della prevenzione della corruzione.

I dirigenti hanno anche una responsabilità, attraverso le loro parole e le azioni, nella definizione dei modelli di comportamento nella propria area di riferimento e devono fornire ai propri collaboratori orientamento e sostegno. Un eventuale scarso sostegno da parte dei dirigenti potrebbe incidere negativamente sull'attuazione e l'efficacia della strategia di prevenzione della corruzione.

La creazione di un Comitato per la prevenzione della corruzione, composto da personale proveniente da diverse aree dell'amministrazione, può favorire lo sviluppo e l'attuazione della strategia anticorruzione. Tale Comitato potrebbe essere responsabile della fissazione delle priorità, fornire indicazioni e pareri nei casi in cui si pongano problemi etici, coordinare le strategie di prevenzione della corruzione, comunicare la *policy* a tutti i livelli dell'amministrazione. La *policy* di prevenzione della corruzione dovrebbe indicare la composizione del Comitato, le sue competenze e le sue finalità.

Un'ulteriore azione è quella di nominare un Responsabile per la prevenzione della corruzione con il compito di coordinare l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione programmate. La prevenzione della corruzione e l'individuazione di un Responsabile non devono necessariamente portare alla creazione di nuove posizioni or-

ganizzative e/o di nuovi uffici, ma potrebbe essere un ruolo assegnato a una posizione esistente. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione deve possedere un adeguato livello di autorità all'interno dell'organizzazione e un mandato chiaro per garantire che le misure necessarie siano effettivamente adottate.

Le principali attribuzioni del Responsabile per la prevenzione della corruzione sono:

- aggiornamento sulle principali novità in materia di prevenzione della corruzione e diffusione di informazioni utili all'amministrazione;
- coordinamento delle azioni in risposta alle valutazioni del rischio di corruzione;
- definizione di un cronoprogramma per l'attuazione di strategie di prevenzione della corruzione e monitoraggio dello stato di avanzamento delle iniziative;
- verifica che tutte le iniziative di prevenzione della corruzione siano implementate all'interno dell'organizzazione;
- rendicontazione interna e accertamento dei casi di corruzione;
- proposizione di azioni disciplinari;
- verifica dell'adeguatezza del livello di preparazione del personale rispetto alle specifiche responsabilità di prevenzione della corruzione.

3) Le amministrazioni devono analizzare tutte le proprie funzioni e operazioni, valutando la natura e il livello dei rischi di corruzione in ogni area.

Prima di poter prendere decisioni consapevoli circa le strategie di prevenzione della corruzione, è necessario avere informazioni pertinenti e aggiornate sul livello di esposizione dell'amministrazione al rischio di corruzione.

La valutazione del rischio è uno strumento di gestione importante nella prevenzione e individuazione di corruzione. Le linee guida sulla valutazione e la gestione del rischio corruzione forniscono un quadro dettagliato su tale metodologia (si veda il seguente box 5).

La valutazione del rischio di corruzione è un processo che prevede l'individuazione delle principali aree funzionali dell'organizzazione, la valutazione e classificazione della natura e l'entità del rischio in ciascun ambito e, quindi, la valutazione della probabilità che si verifichino effettivamente episodi di corruzione. In seguito, è necessario stabilire se le

procedure, i sistemi e i controlli già esistenti siano sufficienti a mitigare i rischi identificati. Nel caso essi si rivelino insufficienti, occorre stabilire nuove procedure/sistemi/controlli.

Il coinvolgimento dei dirigenti nel processo di valutazione del rischio è un buon modo per aumentare la loro consapevolezza sui rischi di corruzione nelle rispettive aree di responsabilità, e per co-progettare possibili strategie di prevenzione della corruzione.

Ad esempio, alcune delle domande che si possono porre ai dirigenti sono le seguenti:

- Esistono dipendenti della sua unità organizzativa che operano in ambiti che è difficile controllare?
- Quali procedure sono in uso per assicurarsi che le schede di rendicontazione delle attività siano completate con precisione dal personale?
- Quale effetto potrebbe determinare un uso improprio delle informazioni detenute dalla vostra area?
- Quanto facilmente il personale del vostro ufficio potrebbe appropriarsi di denaro o di altre cose mobili presenti nell'ufficio?

La logica è quella di formare una lista dei punti deboli delle lacune in materia di prevenzione della corruzione, metterli in ordine di priorità e poi decidere il modo migliore per farvi fronte.

4) Le amministrazioni, sulla base dei rischi individuati, devono sviluppare e attuare strategie integrate di prevenzione della corruzione.

Al fine di gestire efficacemente i rischi di corruzione, è necessario decidere quali aggiunte o modifiche è necessario apportare alle vigenti prassi operative, procedure, sistemi o controlli.

Le strategie di prevenzione della corruzione non devono essere basate unicamente sui controlli. L'introduzione di nuove procedure, il miglioramento dei sistemi informativi o il rafforzamento delle misure di sicurezza sono certamente strategie valide, ma non dovrebbero essere le sole risposte messe in atto. È altrettanto importante considerare la cultura dell'organizzazione, il comportamento e gli atteggiamenti delle persone che compongono l'amministrazione. Ad esempio, una misura di questo genere potrebbe essere quella di inserire il tema della prevenzione della corruzione in sessioni di formazione rivolte a tutto il personale.

I dirigenti sono chiamati a definire misure di intervento che tengano conto delle caratteristiche specifiche della propria organizzazione, della

tipologia di attività svolta, della tipologia specifica di rischio a cui essa è esposta. Le misure programmate devono essere realmente necessarie e valutate in rapporto al parametro dei costi/benefici.

Occorre tener presente che si può verificare la circostanza in cui, pur esistendo valide procedure, esse non sono applicate per mancanza di fiducia da parte del personale circa la loro effettiva attuazione o perché si temono ritorsioni. Questi fattori psicologici devono essere opportunamente considerati nell'ambito della formulazione delle strategie di prevenzione della corruzione.

Si può decidere di fissare gli obiettivi di prevenzione della corruzione per l'organizzazione nel suo complesso e, quindi, coinvolgere la dirigenza nello sviluppo di piani di azione a livello di singoli uffici. In questo caso è importante assicurare che il complesso delle misure proposte sia coerente (non ci siano contraddizioni) e completo (non siano trascurati aspetti importanti).

5) Le amministrazioni devono fissare un cronoprogramma per lo sviluppo e l'attuazione delle loro strategie di prevenzione della corruzione.

L'arco temporale per l'attuazione della strategia di prevenzione varia secondo le dimensioni e la tipologia di amministrazione, le risorse disponibili e il livello di partenza.

Le amministrazioni devono periodicamente riesaminare le strategie di prevenzione della corruzione per assicurarsi che esse siano efficaci e introdurre ulteriori iniziative laddove necessario.

6) Le amministrazioni devono realizzare interventi di sensibilizzazione e formazione rivolti al personale e finalizzati a diffondere la cultura della prevenzione della corruzione.

Tutto il personale deve conoscere lo standard di comportamento che gli si richiede di rispettare e le conseguenze di un mancato rispetto di tali regole. Inoltre, i dipendenti devono essere consapevoli dell'importanza di segnalare comportamenti corrotti e conoscere le procedure per adempiere a tale obbligo.

Quando si sviluppano le strategie di prevenzione della corruzione, è necessario prendere in considerazione il punto di vista del personale riguardo al problema della corruzione. Il personale è depositario di una conoscenza dettagliata sulle lacune organizzative. Senza una reale col-

laborazione dei dipendenti, non sarà possibile rilevare e contrastare gran parte dei rischi di corruzione. Per ottenere un'efficace prevenzione della corruzione, occorre coinvolgere tutto il personale nel miglioramento delle procedure e dei sistemi, e nella promozione di una cultura etica del lavoro.

Iniziative quali la formazione, la diffusione delle *best practice*, le campagne di sensibilizzazione e le *newsletter* del personale, sono modi efficaci per promuovere l'impegno collettivo nella prevenzione della corruzione. La formazione della dirigenza è particolarmente importante. Un'altra azione efficace è quella di utilizzare "casi pratici" che illustrino la potenziale nocività e le altre conseguenze del comportamento corrotto (logica della dissuasione).

7) Le amministrazioni devono realizzare interventi di sensibilizzazione e comunicazione rivolti ai cittadini che illustrino le strategie anticorruzione e le modalità per gestire le segnalazioni di casi di corruzione.

La relazione sulle *performance* e le altre forme di rendicontazione ai cittadini devono includere una chiara descrizione delle misure anticorruzione e dei risultati ottenuti.

È importante rendere visibili ai cittadini i risparmi e i miglioramenti delle prestazioni che sono collegati alla implementazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione.

Le carte dei servizi dovrebbero prevedere non solo standard di prestazione, ma anche standard di comportamento.

Le amministrazioni devono comunicare chiaramente agli utenti le modalità con le quali è possibile formulare reclami sui disservizi e segnalare episodi di corruzione. Gli utenti devono ricevere informazioni e risposte esaustive in merito ai reclami/segnalazioni effettuati.

8) Le amministrazioni devono dotarsi di un efficace sistema di segnalazione interna che incentivi il personale a denunciare possibili episodi di corruzione, cattiva amministrazione o sprechi di risorse.

In un sondaggio realizzato nel 1994 dall'ICAC e relativo agli atteggiamenti dei dipendenti pubblici del New South Wales nei confronti della corruzione, quasi il 75% degli intervistati ritiene che chi denuncia episodi di corruzione sarà probabilmente soggetto a ritorsioni.

Anche se i dipendenti pubblici pensano che sia giusto segnalare episodi

di sospetta corruzione, essi possono essere riluttanti a farlo perché non conoscono le procedure o temono possibili ritorsioni.

Se l'amministrazione non dispone già di un sistema di reporting interno, il piano di prevenzione della corruzione deve indicare come e quando esso sarà sviluppato. Se un sistema di *reporting* è già in uso, il piano potrebbe includere strategie di monitoraggio e revisione per assicurarsi che il sistema funzioni in modo efficace e offra una protezione completa del personale.

È opportuno realizzare una sintesi concisa, precisa e leggibile delle procedure di segnalazione dei casi di corruzione e renderla oggetto di una periodica comunicazione in tutta l'organizzazione.

9) Le amministrazioni devono avere una specifica procedura per la segnalazione di episodi di sospetta corruzione alle competenti autorità esterne, come l'ICAC e le forze dell'ordine.

Il piano di prevenzione della corruzione dovrebbe includere specifiche misure per assicurare una corretta gestione della segnalazione di sospetti casi di corruzione alle competenti autorità esterne.

10) Le amministrazioni devono sviluppare adeguate competenze e procedure per trattare e analizzare i casi di sospetta corruzione.

Le amministrazioni devono fare in modo che le segnalazioni di presunti comportamenti corrotti siano trattate con competenza. È importante sviluppare opportune procedure investigative nelle fasi preliminari, in modo da non perdere o distruggere le prove, pregiudicando ulteriori indagini.

Effettuare indagini interne sugli episodi di sospetta corruzione non è semplice. Pertanto, il piano di prevenzione della corruzione dovrebbe prevedere specifiche misure per sviluppare o migliorare la capacità investigativa all'interno dell'amministrazione e le competenze del personale impegnato in tali attività. Questioni come la *privacy* e l'accesso ai dati personali devono essere prese nella dovuta considerazione, adottando procedure che rispettino i diritti degli individui.

È opportuno organizzare un sistema di gestione delle informazioni che garantisca la tracciabilità delle segnalazioni ricevute e la completezza della documentazione in merito alle indagini avviate. Il vertice dovrebbe controllare regolarmente lo stato di avanzamento e i risultati di ogni indagine.

Potrebbe essere utile creare un *database* contenente dati e statistiche sulla corruzione. Tale banca dati può permettere di analizzare gli episodi di corruzione e identificare possibili lacune del sistema di prevenzione.

11) Le organizzazioni devono stabilire precise sanzioni e modalità di attivazione dei procedimenti disciplinari, a sostegno delle strategie di prevenzione della corruzione.

Un sistema di prevenzione della corruzione è inutile se, a un eventuale accertamento di violazioni, non conseguano le opportune sanzioni disciplinari.

Il piano di prevenzione della corruzione deve garantire l'esistenza e la piena operatività delle procedure disciplinari e la loro conoscenza all'interno dell'amministrazione.

La realizzazione di un codice di condotta è un importante passo iniziale nel processo di definizione degli standard etici e comportamentali di un'organizzazione, ma è anche necessario definire chiaramente le procedure che saranno seguite in caso di violazione di tali norme e la gamma di sanzioni che possono essere applicate.

Nessuna di queste informazioni deve essere sottovalutata. Tutte le procedure devono essere chiaramente definite e comunicate in modo efficace a tutto il personale.

12) Le amministrazioni devono adottare formalmente il piano di prevenzione della corruzione e collegarlo esplicitamente agli altri documenti programmatici.

Il piano deve contenere i seguenti elementi:

- la *policy* dell'amministrazione in materia di prevenzione della corruzione;
- i metodi utilizzati per valutare i rischi di corruzione all'interno dell'amministrazione;
- i risultati della valutazione dei rischi;
- le misure di prevenzione della corruzione previste per ridurre e controllare i rischi identificati;
- le responsabilità organizzative nell'attuazione di tali misure;
- le procedure e i sistemi da sviluppare o modificare;
- i tempi e le risorse necessarie;
- gli obblighi di comunicazione;

- i programmi di formazione e sensibilizzazione;
- il monitoraggio e le modalità di valutazione.

Il piano di prevenzione della corruzione deve essere approvato dal vertice e quest'ultimo si deve impegnare attivamente nella sua attuazione.

13) Le amministrazioni devono periodicamente monitorare l'attuazione dei piani di prevenzione della corruzione e apportare le necessarie migliorie o modifiche.

I contenuti dei piani devono essere periodicamente rivisti e aggiornati per garantire che essi siano chiari, prevedano adeguati meccanismi di responsabilità e siano sufficientemente efficaci.

È inoltre necessario assicurarsi che le misure di prevenzione della corruzione operino in modo integrato e coerente e non ci siano contraddizioni.

L'ICAC diffonde con cadenza periodica informazioni sulle principali criticità riscontrate nel settore pubblico e tali elementi possono contribuire alla revisione delle strategie di prevenzione della corruzione.

Fonte: ICAC, Practical guide to corruption prevention, 1996, pp. 11-17 (nostra traduzione).

Box 5 – Le Linee guida dell'ICAC per la valutazione e la gestione dei rischi di corruzione: sintesi delle principali indicazioni metodologiche

La valutazione e la gestione dei rischi sono due componenti essenziali del piano di prevenzione della corruzione.

La valutazione del rischio individua i possibili eventi negativi che possono verificarsi, le aree funzionali dell'organizzazione che possono essere più vulnerabili alla corruzione, la probabilità che si manifesti un evento di corruzione e il possibile impatto derivante dal verificarsi di un tale evento.

La gestione del rischio, invece, attiene alle azioni che si possono mettere in atto relativamente ai rischi di corruzione.

Di seguito si riassumono i principali elementi da considerare quando si intende procedere a una valutazione del rischio di corruzione e al conseguente sviluppo di un piano di gestione del rischio.

Per l'implementazione di queste linee guida, ogni amministrazione deve valutare l'opportunità di procedere esclusivamente con risorse interne, oppure di avvalersi di un qualificato supporto esterno, nei casi in cui non siano presenti le opportune conoscenze in materia di valutazione e gestione dei rischi.

1) Identificare le principali aree funzionali dell'organizzazione.

Il primo passo da compiere è quello di mappare le principali aree funzionali dell'amministrazione. A tal fine si può partire dall'organigramma dell'ente e, quindi, definire le principali funzioni aziendali, intese come insieme di attività svolte all'interno dell'azienda, raggruppate in base al criterio dell'omogeneità e delle competenze necessarie per svolgerle (gestione del personale, *procurement*, finanza, gestione del patrimonio, ecc.). I rischi di corruzione saranno diversi a seconda delle attività svolte dalle varie unità organizzative.

2) Identificare i rischi per ogni area funzionale e valutare l'entità di tali rischi.

L'obiettivo di questa fase è quello di generare un elenco completo dei rischi più rilevanti e descriverne gli elementi salienti.

Attraverso semplici strumenti come le *checklist* o le schede di valutazione dei rischi, è possibile operare una mappatura dei fattori di rischio relativi alle funzioni, ai sistemi e alle attività svolte nell'ambito dei diversi uffici. Per costruire le *checklist* può essere utile confrontarsi con amministrazioni che hanno caratteristiche simili e che abbiano già maturato una certa esperienza in quest'ambito.

Ad esempio, alcune amministrazioni classificano i rischi suddividendoli in rischi generali e rischi specifici. I rischi generali sono tipici di ogni amministrazione e caratterizzano funzioni come gli acquisti, gli strumenti informatici, la sicurezza dei dati e le operazioni di cassa, ecc. I rischi specifici non sono standardizzabili e hanno caratterizzazioni diverse all'interno di particolari unità organizzative (es. investimenti, servizi ispettivi, ecc.).

Strumenti quali il *brainstorming* e i *workshop* possono aiutare a sviluppare le *checklist* iniziali, soprattutto per le aree su cui mancano esperienze specifiche. Un'analisi delle relazioni prodotte dagli *auditor* interni e esterni può essere utile a individuare potenziali aree ad alto rischio.

3) Identificare i rischi significativi e valutare la probabilità che tali rischi si verifichino.

Non è possibile o, comunque, non è conveniente fronteggiare tutti i possibili rischi; pertanto, è opportuno concentrarsi su quelli che hanno maggiori probabilità di accadimento e/o conseguenze più nocive.

Al fine di stimare la probabilità e l'impatto possono essere utilizzate tecniche più o meno sofisticate. Il metodo più semplice è quello che utilizza delle semplici scale con punteggi che variano da 1 a 5. Con riferimento alla probabilità, il punteggio 1 segnala un evento 'altamente improbabile' mentre il punteggio 5 un evento 'quasi certo'. Con riferimento all'impatto, il punteggio 1 si attribuisce se l'impatto è 'trascurabile', il punteggio 5 se l'impatto è estremo. Esistono tuttavia valutazioni più sofisticate e precise.

Nel valutare la probabilità e l'impatto è necessario considerare fattori quali: la quantità delle risorse coinvolte nelle transazioni oggetto di valutazione, i rischi non monetari, il livello di informatizzazione, la frequenza dei casi di corruzione nella storia dell'organizzazione, la diffusione dell'etica nell'organizzazione, la complessità del sistema, l'attuale configurazione dei controlli interni, l'atteggiamento dei cittadini nei confronti dell'organizzazione.

I rischi prioritari sono quelli che manifestano sia un'elevata probabilità di accadimento, sia un grande impatto. I rischi moderati sono quelli che hanno una elevata probabilità o un grande impatto, ma non entrambe le caratteristiche. È necessario sviluppare misure specifiche sia per i rischi prioritari sia per quelli moderati. I rischi minori, invece, hanno una bassa probabilità di manifestazione e un basso impatto. Tali rischi sono generalmente accettati o ignorati, e non si ritiene opportuno sviluppare misure specifiche per essi.

Per rendere più facilmente intellegibili i risultati della valutazione dei rischi, può essere utile realizzare una sintesi attraverso una rappresentazione a matrice (matrice di classificazione del rischio).

4) Identificare le strategie di risposta per le aree più esposte al rischio.

Dopo aver completato la fase di valutazione dei rischi (*risk assessment*) di corruzione, è necessario identificare le possibili strategie per fronteggiare tali rischi (*risk management*). In termini generali, esistono tre strategie di massima per la gestione dei rischi:

- prevenzione: questa strategia interviene sulla probabilità di accadi-

mento dell'evento indesiderato, attraverso un azzeramento o una sensibile riduzione di tale probabilità. L'azzeramento può avvenire attraverso l'eliminazione delle fonti di rischio (ad esempio eliminando alla radice l'attività). La riduzione della probabilità potrebbe avvenire, ad esempio, attraverso l'introduzione di verifiche periodiche e controlli, o l'automatizzazione di un'attività precedentemente compiuta manualmente, ecc.;

- **mitigazione:** questa strategia mira a ridurre al minimo le conseguenze dei rischi. In altri termini, questa strategia non interviene sulla probabilità ma solo sull'impatto, sviluppando strategie o programmi di recupero per affrontare le conseguenze negative del verificarsi di un evento rischioso. Ad esempio, è possibile definire un piano di comunicazione da utilizzare nei casi di corruzione, ai fini di contenere le conseguenze negative in termini di immagine. Si può anche decidere di trasferire parte del rischio o dividerlo con un'altra organizzazione;
- **accettazione:** questa strategia è adottata quando i rischi non possono essere evitati o l'attuazione di una diversa strategia comporta più costi che benefici.

5) Selezionare le strategie più efficaci.

In questa fase occorre ponderare il rapporto costi/efficacia delle diverse opzioni di gestione dei rischi, decidendo caso per caso se adottare una strategia di prevenzione, di mitigazione o di accettazione del rischio.

6) Sviluppare misure di gestione dei rischi.

Una volta adottata la strategia di riferimento, è necessario sviluppare specifici programmi per ogni area di rischio. Tali programmi devono indicare i responsabili dell'attuazione delle diverse misure, il responsabile del monitoraggio e il calendario da seguire.

7) Formalizzare e redigere il piano di gestione del rischio.

Questo piano deve includere informazioni su:

- il processo di gestione del rischio;
- i metodi utilizzati per effettuare la valutazione del rischio;
- le strategie utilizzate per gestire i rischi e come tali strategie devono essere attuate;
- i tempi;

- le modalità di rendicontazione del piano;
- i programmi di formazione previsti per il personale;
- le modalità di comunicazione esterna.

Il piano di gestione del rischio deve essere formalmente approvato dal vertice e deve essere esplicitamente collegato ad altri piani organizzativi.

8) Attuare il piano di gestione del rischio.

In questa fase occorre prendere in considerazione le risorse necessarie per l'attuazione del piano, le responsabilità e la tempistica delle attività.

Si deve realizzare un ampio coinvolgimento del personale nell'ambito del processo di gestione del rischio e il piano deve essere chiaramente comunicato ai dipendenti e agli *stakeholder* (soprattutto ai fornitori). Ciò contribuirà a dare a tutti i soggetti con cui l'amministrazione intrattiene rapporti un messaggio chiaro in termini di contrasto della corruzione.

È inoltre necessario creare un sistema interno di *reporting* che incoraggi il personale a segnalare i casi di comportamenti corrotti.

9) Revisionare il piano di gestione del rischio e la sua attuazione.

È necessario revisionare periodicamente il catalogo dei rischi e monitorare l'efficacia delle strategie di gestione del rischio.

È importante identificare una responsabilità per il monitoraggio dell'attuazione del piano, prestabilire la frequenza del monitoraggio e definire i soggetti ai quali devono essere comunicate eventuali criticità riscontrate nel monitoraggio.

Fonte: ICAC, op. cit., 1996, pp. 24-28 (nostra traduzione).

7.2 I CODICI ETICI E DI CONDOTTA

I codici etici e i codici di condotta sono tra i più noti strumenti di prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità. Nella normativa internazionale, i codici di condotta sono disciplinati, da un lato, dall'art. 8 della Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla corruzione, che fa riferimento al Codice internazionale di condotta dei funzionari pubblici e, dall'altro, dal Modello di codice di condotta dei funzionari pubblici elaborato dal Consiglio di Europa⁴⁷.

Attraverso una sistematizzazione delle indicazioni elaborate da queste istituzioni internazionali e lo studio delle principali *best practice*⁴⁸, questo paragrafo intende chiarire alcuni aspetti di carattere concettuale e offrire alcuni spunti metodologici in merito all'elaborazione dei codici etici e dei codici di condotta.

Nonostante i codici etici e i codici di condotta siano spesso trattati indistintamente, è possibile tracciare una distinzione concettuale tra questi due strumenti, facendo riferimento sia ai contenuti tipici, sia alle modalità di applicazione.

Il “codice di condotta” è uno strumento tipico di un approccio normativo (*rule-based*) alla gestione dell'integrità. In questa accezione, si parte dall'assunto che ogni individuo agirà in maniera integra solamente quando una tale azione sarà coerente con il proprio interesse individuale. In questa ricostruzione, il codice di condotta deve assolvere la funzione di vincolare l'azione individuale. A tale scopo esso deve essere molto dettagliato e descrivere, nel modo più specifico e inequivocabile possibile, il comportamento che l'organizzazione si attende che sia attuato da ogni individuo che ne fa parte. Inoltre, il codice di condotta deve definire precise misure di attuazione: un monitoraggio costante e sanzioni rigorose per chi infrange le disposizioni del codice.

Il “codice etico”, invece, è espressione di un approccio etico (*value-*

⁴⁷ Council of Europe, *Codes of conduct for public officials. Recommendation Rec(2000)10 and explanatory memorandum*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2001.

⁴⁸ Cfr. OECD, *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD Conference Centre, Paris, 2009, pp. 27-35; council of Europe, *Code of conduct for public officials*, 2001, cit.

based). Esso si focalizza su valori etici generali piuttosto che su specifiche prescrizioni comportamentali e, dunque, fa maggior affidamento sulle capacità degli individui di esercitare autonomamente un giudizio morale. Il codice etico non indica regole comportamentali, ma fornisce ai membri dell'organizzazione un quadro generale dei valori etici di riferimento e individua alcuni strumenti di supporto per l'applicazione di tali valori nell'agire quotidiano (formazione e assistenza).

Gli studiosi si sono interrogati su quale dei due strumenti sia preferibile, ma tali studi non hanno portato a risultati univoci⁴⁹. È stato suggerito che la scelta potrebbe dipendere dal contesto di riferimento. In presenza di un contesto già ampiamente normato, un codice di condotta può rivelarsi poco utile, mentre un codice etico può essere maggiormente efficace, soprattutto se a esso si affianca un'opportuna azione di tipo culturale, attraverso la formazione, la sensibilizzazione e l'assistenza (*coaching*)⁵⁰.

In linea di massima, l'analisi comparativa evidenzia che i paesi anglosassoni (es. Regno Unito e Australia) hanno un approccio di tipo *value-based*, nel quale l'enfasi è posta sulla definizione di valori e principi generali di riferimento e, dal punto di vista dell'implementazione, la formazione e l'applicazione delle sanzioni sono rimesse alle singole amministrazioni, con un ruolo di primo piano assegnato alla dirigenza. Al contrario, nei paesi dell'Europa continentale (Belgio e Portogallo), e così anche in Italia, l'approccio adottato è di tipo *rule-based*, con contenuti più dettagliati che assumono la forma di un elenco di comportamenti vietati.

Ad ogni modo, la prassi di molte amministrazioni a livello internazionale evidenzia che spesso si adottano approcci "ibridi", ossia soluzioni che integrano elementi tipici sia del codice di condotta, sia del codice etico. Pertanto, può aver poco senso confrontare comparativamente l'efficacia dei due strumenti. Al contrario, è più significativo interrogarsi su quali siano le condizioni o i fattori che possono contribuire a una efficace implementazione di tali strumenti (a prescindere che si tratti di un codice etico, di un codice di condotta o di una soluzione ibrida).

⁴⁹ Anechiarico F., Jacobs J., *op. cit.*, 1996.

⁵⁰ Cfr. OECD, *Towards a sound integrity framework*, 2009, cit., p. 35.

Di seguito verranno sviluppati quattro aspetti rilevanti dei codici etici e di condotta:

- gli scopi
- gli effetti
- i contenuti principali
- le indicazioni metodologiche per la loro definizione e attuazione.

La prima questione attiene a quale sia lo scopo di un codice. Diversamente da ciò che si potrebbe comunemente pensare, il codice non è uno strumento rivolto a punire i dipendenti “cattivi”, ossia deliberatamente corrotti. Al contrario, esso è uno strumento che si rivolge a chi intende operare con integrità e ha necessità di una linea guida che possa supportarlo e orientarlo nelle scelte, rispetto a questioni dubbie o difficili. Infatti, un dipendente che ha deliberatamente scelto la via della corruzione, difficilmente terrà conto di un codice. Gran parte dei dipendenti pubblici potrebbe adottare comportamenti non integri, non per colpa di un'intrinseca amoralità, ma a causa di una scarsa chiarezza o consapevolezza sulla giusta condotta da tenere. Il codice etico e il codice di condotta sono gli strumenti con i quali l'organizzazione definisce e promuove lo standard etico di riferimento. Attraverso questo ruolo 'esplicativo', il codice favorisce la diffusione, all'interno dell'organizzazione, di una cultura dell'integrità e contribuisce alla promozione della corruzione. Avendo la piena consapevolezza di quali standard etici devono essere rispettati, il personale può essere più propenso a riconoscere eventuali illeciti. L'esistenza di tale controllo 'diffuso' può costituire un forte deterrente alla corruzione.

La seconda questione attiene a quali siano gli effetti dei codici sull'organizzazione. A tal proposito rilevano due aspetti principali.

In primo luogo, l'esistenza di un codice aumenta la probabilità che il personale agisca conformemente alle attese. Questo risultato si ottiene, in parte, come effetto di una più chiara definizione del comportamento atteso e, in parte, per l'effetto deterrente rappresentato dalla sanzione connessa alla violazione del codice. Un esempio può essere costituito dal caso di un dipendente al quale venga richiesta, a titolo di favore da un conoscente, l'erogazione di una prestazione (es. visita medica), senza rispettare l'ordine previsto nella lista di attesa. In assenza di un codice di condotta

che disciplini questa situazione, la scelta di concedere tale favore ricadrebbe nella sfera dell'etica individuale del dipendente. Il codice, invece, specificando che un comportamento di questo genere è contrario all'etica pubblica e comporta sanzioni disciplinari anche molto rilevanti, può orientare l'azione del dipendente nella giusta direzione.

In secondo luogo, i codici costituiscono una sorta di dichiarazione di professionalità. Il dipendente svolge il proprio lavoro con competenza e scrupolo solamente se rispetta gli standard etici previsti. Ciò ha degli effetti sia in termini cognitivi che emotivi. In termini cognitivi, i codici forniscono a chi entra a far parte di una categoria professionale – il pubblico impiego – un chiaro insieme di valori di riferimento la cui conoscenza non può essere data per scontata. Sotto il profilo emotivo, i codici agiscono sul senso di appartenenza professionale e l'orgoglio. Si tratta di un fattore motivazionale importante e spesso trascurato.

La terza questione attiene ai contenuti tipici dei codici. I contenuti si dividono in: a) valori etici o principi generali; b) regole di comportamento. Il Codice internazionale di condotta dei funzionari pubblici proposto dalle Nazioni Unite offre una buona esemplificazione dei possibili contenuti di un codice (box 6). Come si nota, i principi generali richiamati sono quelli della lealtà, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'integrità, della legalità, dell'imparzialità e dell'equità. Le regole di comportamento attengono alla disciplina del conflitto di interessi, alla pubblicazione di informazioni sugli interessi finanziari ed economici, i regali e le altre utilità, alla gestione delle informazioni confidenziali, allo svolgimento di attività politica.

Box 6 – Il Codice internazionale di condotta dei funzionari pubblici dell'ONU

I. PRINCIPI GENERALI

1. Un ufficio pubblico, così come definito da una legge di un dato paese, è in una posizione di fiducia, il che implica il dovere di agire nel pubblico interesse. Pertanto, l'obiettivo finale dei funzionari pubblici deve sostanziarsi nel perseguimento dell'interesse pubblico attra-



verso l'implementazione operativa di quanto espresso a livello politico dalle istituzioni di governo.

2. I funzionari pubblici devono assicurare che il proprio lavoro venga svolto con efficacia, efficienza ed integrità, in accordo con le leggi vigenti e con le politiche pubbliche. Devono inoltre cercare costantemente di assicurare che le risorse pubbliche di cui sono responsabili vengano amministrate nel modo più efficace ed efficiente possibile.

3. I funzionari pubblici devono essere attenti, leali ed imparziali nello svolgimento delle loro funzioni e, in particolare, quando ciò avviene a contatto con i cittadini. Essi non possono in nessun momento riservare trattamenti preferenziali indebiti a qualunque gruppo o individuo così come impropriamente discriminare o abusare dei poteri loro conferiti.

II. CONFLITTO DI INTERESSI

4. I funzionari pubblici non possono utilizzare la loro autorità per ottenere impropri avanzamenti di carriera per loro, per i propri familiari o per favorire loro personali interessi di natura finanziaria. Non possono essere coinvolti in alcuna transazione o ricoprire alcuna posizione o funzione che sia incompatibile con i propri doveri di ufficio.

5. I funzionari pubblici sono tenuti a comunicare, in base a quanto stabilito dalla legge, le loro attività ed interessi di natura finanziaria suscettibili di produrre situazioni di conflitto di interessi anche solo potenziale. Nelle situazioni in cui si palesa un conflitto di interessi, essi devono intraprendere le misure stabilite per la riduzione o l'eliminazione di esso.

6. I funzionari pubblici non possono in alcun momento utilizzare denaro, beni pubblici ed informazioni acquisite durante lo svolgimento dei loro doveri di ufficio nell'ambito di attività non strettamente legate a quelle lavorative.

7. I funzionari pubblici devono rispettare le misure stabilite dalla legge o dalle politiche amministrative in modo che dopo aver lasciato le loro posizioni ufficiali non ottengano impropri vantaggi dalla loro posizione lavorativa precedente.

III. TRASPARENZA DEL PATRIMONIO

8. I funzionari pubblici devono, in accordo con quanto previsto dalle norme vigenti, dichiarare il loro patrimonio (attività e passività) nonché, se possibile, quello dei loro coniugi e/o dipendenti.

IV. ACCETTAZIONE DI REGALI O ALTRI FAVORI

9. I funzionari pubblici non possono ricevere, in via diretta o indiretta, regali o favori che possano influenzare l'esercizio delle loro funzioni o dei loro giudizi.

V. INFORMAZIONI SENSIBILI

10. Le informazioni di carattere riservato in possesso dei funzionari pubblici devono rimanere tali, a meno che la legislazione nazionale, le prestazioni di servizio o le esigenze della magistratura non richiedano di procedere diversamente. Tali limitazioni si applicano anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

VI. ATTIVISMO POLITICO

11. L'attività politica o di altro tipo dei funzionari pubblici al di fuori del campo di applicazione del loro ufficio può essere svolta in conformità con le leggi e le politiche amministrative a condizione che non comprometta la fiducia del pubblico nella loro imparzialità nello svolgimento delle loro funzioni.

Fonte: Annex to General Assembly Resolution 51/59 on *Action against corruption* of 12 December 1996 (nostra traduzione)

La quarta e ultima questione attiene alle indicazioni metodologiche da osservare nella realizzazione e attuazione dei codici. Sotto questo profilo rilevano cinque aspetti.

In primo luogo, un fattore essenziale è la *leadership* politica e amministrativa. La definizione e l'attuazione del codice devono essere sostenute da un impegno diretto e inequivocabile del vertice politico e amministrativo. Non si tratta solo di garantire un'approvazione formale del codice, ma di costruire un sistema di incentivi per l'attuazione e individuare responsabilità organizzative precise. A tal fine, le esperienze internazionali indicano diverse possibili soluzioni. Una soluzione può essere quella di fare in modo che il livello di attuazione del codice etico costituisca un criterio di valutazione delle *performance* dell'alta dirigenza. Un'altra soluzione può essere quella di individuare in ogni amministrazione un responsabile per

l'attuazione del codice, il quale potrebbe essere nominato dall'autorità nazionale anticorruzione o dal vertice politico.

Un secondo fattore essenziale attiene ai contenuti del codice. Le buone pratiche internazionali evidenziano l'importanza di contestualizzare il più possibile i contenuti. Se i principi e le regole di condotta previsti nel codice non sono pertinenti rispetto al contesto organizzativo, difficilmente saranno compresi e attuati. Una indicazione metodologica è quella di definire i contenuti attraverso un forte coinvolgimento del personale e degli altri *stakeholder*. È opportuno evitare di interpretare il codice come una mera questione normativa. Inoltre, è poco efficace adottare una logica *top-down*, ossia una strategia in cui il codice si risolve in un elenco di divieti “calato dall'alto” e adottato dal governo centrale con un provvedimento unico per tutte le amministrazioni. Una tale strategia può essere inevitabile in una fase iniziale di approccio al tema dell'integrità e dell'anticorruzione ma, poi, deve rapidamente evolvere nel senso di una maggiore contestualizzazione. A livello internazionale, un esempio interessante è quello degli *Standards of Conduct* adottati negli Stati Uniti. Tali standard prima di essere adottati, sono stati sottoposti a un ampio processo di consultazione. L'*Office of Government Ethics* (l'ufficio dell'amministrazione federale competente in materia) ha ricevuto oltre un migliaio di commenti e richieste di modifica. Lo stesso ufficio ha dovuto pubblicare una risposta a tali commenti come premessa del documento definitivo, indicando le motivazioni dell'accoglimento o del rigetto della richiesta di modifica. Una intera sezione del codice – quella dedicata alle associazioni professionali – è stata pubblicata come *reserved* a causa della numerosità dei commenti negativi ricevuti. Si tratta di una esperienza interessante di come sia possibile contestualizzare i contenuti del codice attraverso il coinvolgimento attivo delle amministrazioni e del personale.

L'esperienza di alcuni paesi (ad esempio, il caso dello Stato australiano del New South Wales) dimostra che la comunicazione è un terzo fattore rilevante. Si possono utilizzare mezzi diversi, dalla realizzazione di eventi, alla pubblicità attraverso i *mass media*, alla realizzazione di documenti informativi, ecc. Può essere utile individuare forme di collaborazione con organizzazioni della società civile e associazioni di categoria. Inoltre, è opportuno individuare canali di comunicazione specifica per il mondo delle imprese.

Il quarto aspetto saliente è quello della formazione e dell'educazione. L'adozione di un codice senza un'adeguata formazione rischia di comprometterne l'efficacia. Inoltre è opportuno evitare di concepire la formazione in termini di mero aggiornamento sui contenuti del codice e sui comportamenti vietati dallo stesso. Le migliori esperienze adottano programmi di formazione ispirati a una logica di educazione all'etica dove, partendo da riflessioni generali sui valori e i principi di riferimento, si discutono situazioni e casi pratici, con una forte interazione dei discenti. Attraverso questi strumenti, si cerca di incidere su aspetti di tipo culturale, evitando la logica di una formazione di tipo nozionistico.

Il quinto e ultimo aspetto attiene alle infrastrutture che supportano l'attuazione del codice. Sotto questo profilo rilevano, soprattutto, le autorità nazionali anticorruzione. L'*Independent Commission Against Corruption* dello Stato del New South Wales in Australia costituisce un ottimo esempio di come un organismo, indipendente e qualificato, possa favorire l'implementazione di standard etici nel settore pubblico. Le iniziative messe in atto sono molto numerose e spaziano dalla realizzazione di linee guida alla formazione, dall'attività di monitoraggio alla realizzazione di indagini, dalla ricezione di segnalazione sulle violazioni degli standard alla realizzazione di campagne di informazione.

7.3 FORMAZIONE E CULTURA DELL'INTEGRITÀ

La formazione in materia di integrità e anticorruzione è uno degli strumenti più utilizzati e raccomandati a livello internazionale. Le politiche di formazione possono seguire differenti approcci e utilizzare diversi strumenti.

Possono essere individuati tre diversi possibili approcci alla formazione in materia di integrità: l'approccio normativo, l'approccio valoriale e l'approccio basato sui dilemmi etici⁵¹.

L'approccio normativo è tipico dei paesi caratterizzati da una cultura amministrativa di *Rechtsstaat*. Il tipico *format* di questo approccio è co-

⁵¹ Cfr. OECD, *Towards a sound integrity framework*, 2009, cit., p. 47.

stituito da sessioni di didattica frontale in cui il docente illustra i comportamenti vietati dal codice e dalle norme di legge, nonché le sanzioni connesse alle diverse violazioni. Il principale obiettivo di questa tipologia di formazione è quello di trasferire conoscenze, sulla base dell'assunto che questo possa influenzare le attitudini dei discenti e, in ultima analisi, il comportamento degli stessi.

L'approccio valoriale è induttivo e si avvale di sessioni formative interattive, con un'ampia discussione. I discenti hanno un ruolo attivo e il docente assume le vesti di un facilitatore, stimolando la discussione e incoraggiando la riflessione critica.

Il terzo è un approccio intermedio tra i primi due e si avvale di sessioni formative in cui sono discussi alcuni dilemmi etici frequenti. Questi ultimi sono situazioni in cui entrano in gioco valori diversi e in cui la scelta deve essere fatta tra più alternative, esistendo valide ragioni per ciascuna di queste alternative. Lo scopo di questo approccio formativo è quello di formare nei discenti la capacità di affrontare tali situazioni, fornendo alcuni strumenti per gestirle al meglio. Questo tipo di formazione incentiva a discutere apertamente delle questioni etiche, facilitando il cambiamento organizzativo.

La scelta di quale approccio adottare dipende dallo specifico contesto di riferimento. Tuttavia, gli approcci che privilegiano la partecipazione attiva dei discenti (secondo e terzo approccio) sembrano essere quelli più diffusi nelle esperienze che hanno maggiore tradizione sul tema dell'integrità e dell'anticorruzione (paesi anglosassoni e scandinavi).

Oltre alla formazione, assumono rilievo le misure volte a promuovere una cultura dell'integrità. Sotto questo profilo rilevano tre aspetti:

- le misure volte a promuovere l'integrità nella gestione quotidiana;
- il *coaching* e il *counselling* per l'integrità;
- la mobilitazione della società civile attraverso l'educazione e la sensibilizzazione.

Con riferimento al primo aspetto, un elemento essenziale è fare in modo che l'integrità sia quotidianamente al centro del dibattito, promuovendo strumenti di discussione sulle questioni etiche. Gli strumenti che possono essere messi in campo sono numerosi. Un primo strumento è co-

stituito dagli strumenti di comunicazione (sito web, *newsletter*, *mailing list*, ecc.). Un secondo strumento è invece costituito dalla previsione di eventi periodici (*workshop* o sessioni di confronto).

Il *coaching* e il *counselling* sono una seconda categoria di strumenti per la promozione della cultura dell'integrità. In sintesi, si tratta di individuare una figura (interna o esterna) che abbia il compito di fornire un sostegno qualificato ed esperto al personale, in merito alle situazioni relative ad aspetti etici. A livello organizzativo, il *coaching/counselling* può assumere la forma di un consulente esterno o di una unità organizzativa dedicata. È comunque importante evitare che si determini un conflitto con altre figure all'interno dell'organizzazione (ad esempio, il *coach* non deve sovrapporsi o entrare in conflitto con il ruolo assegnato al dirigente). A tal fine è opportuno che il *coach/counsellor*: a) sia consultato solo quando gli altri attori (in particolare colleghi, supervisore, quadri e dirigenti) non sono stati in grado di fornire una adeguata assistenza; b) affronti le questioni dando orientamenti di carattere generale; c) si coordini con gli altri centri di responsabilità in modo da evitare di fornire orientamenti contrastanti ai dipendenti.

La mobilitazione della società civile è il terzo pilastro della cultura dell'integrità. Lo scopo di questa misura è la creazione di una sorta di "controllo sociale" della pubblica amministrazione da parte dei cittadini. L'impatto desiderato di un programma di sensibilizzazione è quello di far conoscere alla collettività i principi che devono ispirare il comportamento dei dipendenti pubblici, le istituzioni e le tutele che il cittadino può attivare in caso di violazione di tali principi, le misure messe in campo per promuovere l'integrità. Tale consapevolezza da parte dei cittadini può portare, da un lato, a una maggiore responsabilizzazione degli apparati e dei funzionari pubblici e, dall'altro, a creare una maggiore fiducia dei cittadini nelle istituzioni. L'importanza della fiducia dei cittadini nelle istituzioni anticorruzione è fondamentale e spesso sottovalutata. Senza un certo livello di fiducia, gli strumenti anticorruzione (ad esempio i meccanismi di segnalazione) non saranno utilizzati e, quindi, saranno depotenziati. Con riferimento agli strumenti, quelli più utilizzati sono: *internet* e le nuove tecnologie, le campagne mediatiche, i programmi di educazione costruiti in collaborazione con le agenzie di formazione (sistema scolastico e universitario).

7.4 IL WHISTLEBLOWING

Il rischio di corruzione e di altre violazioni dell'integrità è maggiore in un contesto omertoso. Favorire la denuncia dei comportamenti scorretti può aumentare notevolmente l'efficacia delle azioni di contrasto alla corruzione. Tale denuncia è definita *whistleblowing* quando si riferisce a membri di un'organizzazione che segnalano, alle strutture deputate, azioni illegali o immorali compiute da altri membri dell'organizzazione. Pertanto il *whistleblowing* è un meccanismo di segnalazione interno rivolto ai dipendenti pubblici e si distingue dalle segnalazioni e dai reclami formulati dai cittadini.

Il *whistleblowing* è un tema complesso perché è un'azione tanto socialmente desiderabile quanto individualmente rischiosa. La desiderabilità sociale è immediatamente evidente: un dipendente, denunciando una violazione dell'integrità, non solo consente un'efficace repressione ma, soprattutto, manifesta un coinvolgimento eticamente corretto e una impostazione culturale che costituisce essa stessa il primario deterrente al fenomeno della corruzione. La rischiosità individuale dipende dal fatto che, in assenza di opportune tutele, il *whistleblower* potrebbe subire ritorsioni a causa della sua denuncia.

In ambito internazionale, gli aspetti di protezione dei *whistleblower* sono stati affrontati attraverso l'adozione di normative di legge specifiche e sull'argomento intervengono le principali convenzioni internazionali tra cui: a) la Convenzione civile sulla corruzione firmata a Strasburgo il 4 novembre 1999, che, all'articolo 9, richiede una protezione adeguata per i dipendenti i quali, in buona fede, denuncino fatti di corruzione; b) la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 3 ottobre 2003 che, all'articolo 33, prevede la protezione per le persone che riferiscono su fatti di corruzione.

Nella maggior parte dei paesi, il *whistleblowing* è stato oggetto di una specifica legislazione e di misure di intervento adottate da autorità centrali e da singole amministrazioni. Gli elementi su cui si sono concentrati gli sforzi sono principalmente due:

- il sistema di segnalazione
- le misure di protezione.

Con riferimento al primo elemento, i più diffusi canali di segnalazione sono:

- persone/uffici a cui è stata assegnata questa specifica responsabilità;

- uffici responsabili del monitoraggio e attuazione dei codici di condotta;
- uffici di controllo interno o servizi ispettivi;
- uffici di controllo esterno o servizi ispettivi;
- *ombudsman*;
- agenzie di controllo;
- forze dell'ordine e autorità giudiziarie.

Le procedure di segnalazione devono essere concepite in maniera tale da consentire che la segnalazione di irregolarità porti alla rimozione della violazione o alla riduzione dei suoi effetti negativi, senza danneggiare inutilmente l'immagine dell'amministrazione.

Il secondo aspetto è ancora più importante e delicato e riguarda la protezione dei *whistleblower* contro possibili ritorsioni. Queste ultime possono essere di varia natura e possono essere difficilmente verificabili. Ad esempio, la ritorsione può assumere la forma di un controllo asfissiante sul lavoro svolto, oppure l'assegnazione di un'attività meno interessante o più pesante. In altri casi, la ritorsione può tradursi in una valutazione ingiustamente bassa o in ostacoli nel percorso di carriera. Nei casi più gravi, la ritorsione porta a dimissioni forzate.

Tra le esperienze internazionali esaminate, il caso più interessante appare ancora una volta quello dello Stato australiano del New South Wales. Nel 1994 è stata emanata una legge denominata *Public Interest Disclosures Act* che offre ampie garanzie. Essa fornisce una protezione contro le rappresaglie che possono essere adottate nei confronti di pubblici ufficiali o imprenditori che fanno rivelazioni di interesse pubblico. Le ritorsioni tutelate sono quelle che riguardano:

- lesioni, danni o perdite;
- intimidazioni o molestie;
- discriminazione, svantaggio o trattamento sfavorevole sul lavoro;
- licenziamento o danno in materia di occupazione;
- procedimenti disciplinari.

Le ritorsioni sono considerate un reato ai sensi del *Public Interest Disclosures Act* e le persone che le pongono in essere nei confronti dei *whistleblower* possono essere perseguite penalmente.

Il *whistleblower* non è protetto se la segnalazione:

- non è resa in buona fede, ossia senza una reale convinzione di segnalare episodi rilevanti in termini di corruzione, cattiva amministrazione, sprechi, ecc.;
- è resa unicamente al fine di evitare provvedimenti disciplinari;
- è dettata unicamente da finalità “politiche”;
- non è volontaria.

La protezione può essere applicata se la segnalazione è effettuata ai seguenti soggetti:

- il vertice amministrativo dell’organizzazione in cui lavora il dipendente;
- il responsabile per la prevenzione della corruzione, eventualmente nominato all’interno dell’amministrazione;
- l’*Independent Commission Against Corruption* (per i casi di corruzione);
- l’*Ombudsman* (per i casi di cattiva amministrazione);
- l’*Auditor General* (per i casi di spreco di danaro pubblico);
- il *Department of Local Government* (per i casi di spreco negli enti locali);
- l’*Information Commissioner* (per i casi relativi all’utilizzo inappropriato di dati sensibili).

Inoltre, la protezione prevista dalla legge si applica anche nei casi in cui la segnalazione sia inoltrata a un membro del Parlamento o a un giornalista. Tuttavia in questo caso, la protezione può essere concessa solo se:

- la segnalazione sia stata preventivamente indirizzata a uno dei soggetti su indicati e quest’ultimo: a) abbia deciso di non procedere; b) non abbia completato le indagini entro sei mesi dalla denuncia; c) abbia avviato le indagini ma poi archiviato il caso; d) non abbia comunicato al dipendente nulla sulla vicenda nei sei mesi successivi alla segnalazione;
- ci siano concreti elementi per credere che la denuncia sia fondata;
- la segnalazione sia sostanzialmente attendibile.

La riservatezza è una delle principali tutele previste dalla legge. Il soggetto che riceve una denuncia è tenuto a mantenere l’anonimato circa l’identità del richiedente, ad esclusione di determinate circostanze. L’identità del *whistleblower* non può essere divulgata a meno che:

- il segnalante abbia rilasciato un'autorizzazione scritta a rivelare la propria identità;
- sia necessario comunicare l'identità della persona per esigenze processuali imprescindibili;
- sia essenziale ai fini delle indagini;
- la divulgazione dell'informazione sia necessaria e di interesse pubblico.

I documenti relativi a una comunicazione protetta non sono soggetti al diritto di accesso ai documenti amministrativi (*Public Access Act* del 2009).

Interessante è anche il fatto che l'*Independent Commission Against Corruption* abbia predisposto per il *whistleblowing* un apposito form sul proprio sito istituzionale (box 7).

Box 7 – Il form per la segnalazione di casi di corruzione attivato dall'ICAC

Report corruption

* - Mandatory fields. These fields have to be completed in order to submit the form.

1. REPORT 2. OTHER PEOPLE AND DOCUMENTS 3. PERSONAL DETAILS 4. PREVIEW AND SUBMIT

Continue to next page

Name of NSW public sector agency or agencies
Which agency (or agencies) does your report relate to?
If you do not know enter "not known" in the "Agency" field below.

*Agency:

Enter more names

Names and positions of public official/s
What are the names and positions (if known) of the public official/s you believe is/are acting corruptly?
If you do not know enter "not known" in the "Name" field below.

*Name:

Position:

<http://www.icac.nsw.gov.au/reporting-corruption/reporting-corruption-online-form>

<http://www.icac.nsw.gov.au/reporting-corruption/reporting-corruption-online-form>



LE STRATEGIE DI PREVENZIONE IN ALCUNI SETTORI RILEVANTI: APPALTI PUBBLICI E SANITÀ

Passiamo ora ad approfondire il settore degli appalti pubblici e quello della sanità, particolarmente a rischio in ragione della loro dimensione economica, delle molte complessità di *governance* e dell'ammontare di risorse che la corruzione riesce a drenare.

In primo luogo, verrà dato conto degli atti internazionali e delle indicazioni prodotte dalle organizzazioni internazionali. In secondo luogo, si analizzerà l'evoluzione della normativa italiana nei due comparti, formulando alcune considerazioni e proposte.

8.1 APPALTI PUBBLICI

8.1.1 *Gli orientamenti internazionali*

Il dibattito internazionale sul tema della corruzione in materia di contratti pubblici è aperto e incentrato sulla ricerca di interventi preventivi di sistema. Tali misure sono rinvenibili negli strumenti generali che sono stati adottati dalla comunità degli Stati per il contrasto e la lotta della corruzione, tra i quali spicca in ordine d'importanza la già citata Convenzione di Merida del 2003, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Il Titolo II della Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione richiama, tra i rimedi preventivi che più si adattano a prevenire la corru-



zione nel settore dei contratti pubblici, la trasparenza e la rotazione degli incarichi. Tali suggerimenti provenienti dalle Nazioni Unite, tuttavia, non sono esenti da critiche. Soprattutto in un contesto come quello italiano che, come vedremo nel prosieguo, presenta notevoli problematiche legate alla mancanza di personale specializzato in materia di contratti pubblici, c'è il rischio che il principio della rotazione possa comportare la dispersione delle competenze specifiche che i funzionari hanno acquisito nel tempo.

Oltre alle iniziative condotte in seno alle Nazioni Unite, altre misure sono state adottate dall'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) e dal Fondo monetario internazionale (FMI). In particolare, l'*Agreement on Government Procurement*, adottato durante l'*Uruguay Round* della WTO, contiene un esplicito richiamo al principio della trasparenza nelle procedure di gara. Maggiormente consolidate ed efficaci appaiono, invece, le iniziative intraprese nell'ambito delle istituzioni finanziarie di Bretton Woods (FMI e Banca Mondiale). Il FMI può segnalare alle competenti autorità degli Stati membri i casi di corruzione dall'impatto macroeconomico potenzialmente negativo.

La Banca Mondiale, dal canto suo, subordina alcune forme di finanziamento all'adozione di misure volte a minimizzare i rischi di corruzione negli appalti pubblici. Queste sono legate, in sintesi, all'attuazione di progetti volti alla trasparenza delle procedure di aggiudicazione, alla corretta gestione dei flussi finanziari impiegati, alla costituzione di un *audit office* interno, alla predisposizione di protocolli etici per i funzionari impegnati.

Bisogna dare conto, infine, dei principi elaborati dall'OCSE in materia di contrasto alla corruzione nel settore degli appalti.

Tra le prime organizzazioni internazionali impegnate sul fronte del contrasto alla corruzione – con la Convenzione sulla lotta contro la corruzione dei funzionari pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali, siglata a Parigi in data 17 dicembre 1997 – l'OCSE ha elaborato nel 2009 dei principi guida per la prevenzione della corruzione nel settore degli appalti pubblici. Scopo principale è la diffusione in tutti gli apparati centrali e periferici statali di una cultura dell'integrità e dell'eticità che ispiri l'intera procedura di regolamentazione degli appalti

pubblici, dalle fasi iniziali della deliberazione a contrarre (elaborazione dei bandi, criteri d'aggiudicazione) fino alla fase dell'esecuzione del contratto. I principi chiave individuati sono:

- **la trasparenza**, al fine di garantire un trattamento equo ed imparziale nei confronti di tutti i potenziali candidati, e come strumento di prevenzione di eventuali condotte corruttive;
- **il buon andamento**, che deve assicurare un alto tasso di specializzazione dei dipendenti pubblici impiegati nelle procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture;
- **la prevenzione**, che deve concretarsi nell'adozione di modelli collaborativi e di cooperazione con i partner privati al fine di mantenere alti standard di integrità nella fase dell'esecuzione dei contratti;
- **il controllo**, incentrato sulla predisposizione, da parte delle amministrazioni, di strumenti di vigilanza e monitoraggio costante sull'operato dei dipendenti pubblici.

La normativa italiana in materia di contratti pubblici, che sarà oggetto d'analisi nel seguito della trattazione, si è conformata alle raccomandazioni provenienti dalle organizzazioni internazionali. Da rilevare la pervasività del principio di "trasparenza", ulteriormente rinforzato dalla legge 190/2012 che al comma 16, articolo 1, dispone che le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili *ex art. 117, comma 2, lettera m)*, con particolare riferimento ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta e ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 163/2006.

8.1.2 *Il ruolo delle istituzioni economiche internazionali: il MAPS dell'OCSE*

Con riguardo al mondo degli appalti pubblici, l'OCSE oltre a diremare i citati principi di natura generale ha predisposto un vero e proprio *tool* di valutazione denominato *Methodology for Assessing Procurement*

System (MAPS). Si tratta di un modello molto strutturato e multidimensionale per l'autovalutazione di un sistema di *procurement*. Il modello si fonda su quattro pilastri che delineano la qualità del sistema di *procurement* a livello nazionale e/o locale ma può essere utilizzato, con i dovuti accorgimenti e semplificazioni, fino a livello di singola stazione appaltante. Grazie al suo utilizzo, l'autovalutazione dovrebbe favorire il miglioramento dell'intero sistema.

I quattro pilastri su cui si fonda il modello sono:

1. il *legal framework* relativo alla disciplina degli appalti pubblici;
2. l'architettura e la managerialità del sistema di *procurement*;
3. l'efficacia e l'efficienza del sistema di *procurement* in relazione all'andamento dei mercati di riferimento;
4. l'integrità e la trasparenza del sistema di *procurement*.

Ognuno di questi pilastri è valutato tramite due o più indicatori. Ogni indicatore è la risultante di più sub-indicatori che variano, di solito, tra quattro e otto per ogni indicatore. La sequenza logica è pertanto pilastro/indicatore/sub-indicatore. Ogni sub-indicatore può assumere un valore compreso tra 0 e 3 punti così come ogni indicatore, e così come il pilastro su cui si fonda il sistema di *procurement*. In ragione del fatto che indicatori e sub-indicatori non hanno la stessa numerosità, ai fini della valutazione del pilastro, occorre dapprima sommare i punteggi ottenuti in ciascun sub-indicatore e dividerli per il numero di sub-indicatori utilizzati. In questo modo si ottiene il punteggio, che anch'esso spazierà tra 0 e 3 punti, del singolo indicatore. Dopo di che basterà sommare il punteggio di ciascun indicatore e dividerlo per il numero di indicatori associati al dato pilastro. In questo modo, indipendentemente dal numero di indicatori e sub-indicatori utilizzati, ogni pilastro viene pesato allo stesso modo e presenterà un punteggio compreso tra 0 e 3 punti. In particolare, il modello prevede il computo di 12 indicatori in totale: due per il primo pilastro, tre per il secondo e il terzo, e quattro per l'ultimo dei pilastri citati.

Proprio l'ultimo dei pilastri rappresenta il più interessante ai fini della presente trattazione (l'integrità e la trasparenza del sistema di *pro-*

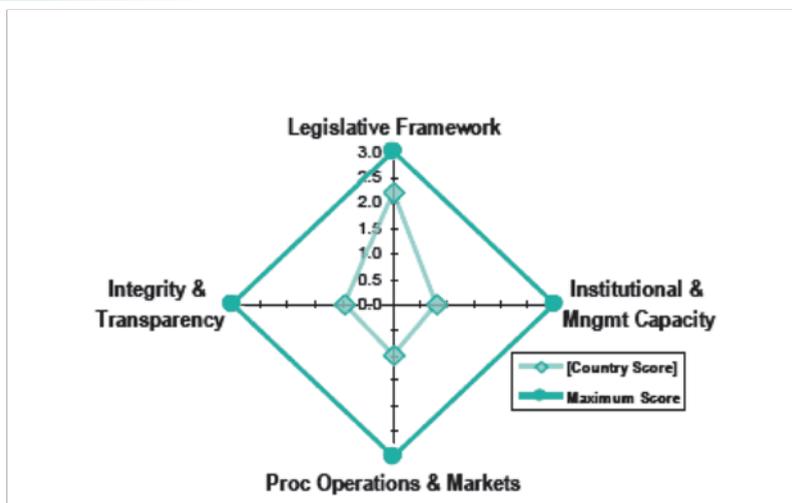
curement). Nonostante esso abbia a livello complessivo pari peso rispetto agli altri, il quarto pilastro presenta profili di computo più complessi in relazione alla numerosità di indicatori e sub-indicatori che concorrono alla sua determinazione. Questo è fondamentalmente dovuto alla variabilità e alla numerosità degli aspetti da tenere in considerazione.

I quattro indicatori dedicati al quarto pilastro sono:

1. **Effettività dei controlli e sistemi di *auditing*.** Si tratta di un indicatore a carattere generale che considera la presenza di controlli e di procedure di *audit* e l'accuratezza, tempestività e attendibilità di tali sistemi. Questo indicatore è suddiviso in 5 sub-indicatori.
2. **Efficienza dei meccanismi di ricorso.** Composto da 5 sub-indicatori, si prefigge di valutare la bontà degli strumenti utili alle imprese in caso di necessità di ricorsi. In tal modo è valutata l'integrità globale del sistema di *procurement*.
3. **Grado di accesso alle informazioni.** Si tratta di un indicatore di trasparenza puro. L'obiettivo è quello di poter vagliare qualità, rilevanza e comprensibilità delle informazioni fornite dal sistema e la facilità di accesso alle stesse. Non presenta sub-indicatori.
4. **Grado di sviluppo e implementazione di misure anticorruzione e di codici etici.** È un indicatore ibrido che concilia *accountability*, trasparenza e integrità. Composto da 7 sub-indicatori, è sicuramente il più complesso. Come riportato nel MAPS, è un indicatore che si pone come obiettivo fondamentale quello di valutare, in termini di *disclosure*, la disciplina di tutte le misure dirette o indirette di contrasto alla corruzione o alle sue fasi prodromiche (ad esempio, situazioni di conflitto d'interesse).

Estrapolate tutte le informazioni necessarie e calcolati tutti i corrispondenti valori di sub-indicatori, indicatori e pilastri, il MAPS prevede che debbano essere effettuati alcuni *report* che permettano una valutazione affidabile del sistema di *procurement*. Ad esempio, come riportato nel MAPS, sono utili rappresentazioni grafiche simili alla seguente (fig. 11), che forniscano una tempestiva evidenza visiva della situazione in cui versa il dato sistema di *procurement*.

FIGURA 11
Le rappresentazioni grafiche del MAPS



Fonte: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45181522.pdf>

8.1.3 L'attenzione per le PMI e le tendenze in atto a livello internazionale

Secondo quanto riportato dal Libro Verde della Commissione europea sulla riforma della direttiva degli appalti pubblici, il totale dei valori dei contratti aggiudicati dalle PMI in Europa raggiunge un livello tra il 31% e il 38% dei contratti pubblici, mentre la loro quota totale nell'economia, così come calcolata sulla base del loro fatturato complessivo, è del 52%. Come sostenuto da CONSIP, anche in presenza di uno strumento come il MePA (Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione per acquisti sotto la soglia comunitaria), sembra esserci una soglia dimensionale minima per le imprese al di sotto della quale, per quanto sia possibile partecipare alle commesse pubbliche caratterizzate da una maggiore semplicità operativa e gestionale, resta decisamente complesso risultare aggiudicatari. Questo in parte è dovuto alle capacità organizzative e operative di dette imprese, in parte, è innegabile, sembra possa ricondursi a fenomeni che spaziano dal mero clientelismo alla corruzione nel senso più ampio del

termine. Al riguardo, anche il Parlamento europeo, nel lungo processo di modernizzazione della Direttiva europea sugli Appalti pubblici, si è espresso in modo chiaro allorché è stato fatto notare che, pur non sembrando la via migliore quella di imporre quote obbligatorie di aggiudicazione, non si può non rilevare che iniziative nazionali per aumentare la partecipazione delle piccole e medie imprese dovrebbero essere attentamente prese in considerazione, data la loro importanza. Tale affermazione trova ancora più ragion d'essere con riferimento all'Italia, dove la presenza delle PMI è superiore alla media, già di per sé alta dell'Unione europea.

In Italia ci sono circa 13.000 stazioni appaltanti. Ridurle drasticamente e introdurre criteri di regolamentazione chiari ed efficaci, sono sicuramente misure che possono produrre un decremento negli episodi di corruzione. Anche la creazione di una piattaforma unica per la gestione e il monitoraggio in tempo reale delle gare può essere una valida soluzione. Ad esempio, in Georgia le gare in corso possono essere seguite su una piattaforma telematica. Una volta terminata una gara, tutti i cittadini possono facilmente consultare l'offerta tecnica, il prezzo proposto e il nome di tutte le aziende che hanno partecipato alla gara, nonché vagliare la bontà dell'assegnazione della gara. Quindi, ogni cittadino può esercitare un controllo diretto che si aggiunge alle verifiche dell'Autorità dei contratti pubblici. Tutte le gare sopra i 3.000 dollari (importo molto basso) sono poste prima, svolte dopo, e aggiudicate, infine, sullo stesso portale. L'Autorità esercita un controllo complessivo, mentre il sistema rimane decentrato, con un accentramento del sistema di trasparenza.

8.1.4 *La normativa italiana in materia di contratti pubblici*

Atteso che attorno alla contrattualistica pubblica ruota una parte molto significativa della spesa statale, il tema della corruzione in materia di appalti pubblici assume un ruolo chiave in ragione dell'intrecciarsi e del sovrapporsi di interessi pubblici e privati e della fuoriuscita, altresì, dei soggetti pubblici dai classici ambiti di spendita dei poteri pubblicistici. Tali peculiarità fanno degli appalti pubblici un settore particolarmente esposto al rischio di fenomeni di corruzione.

Per fare fronte agli scandali emersi durante la stagione di “Tangentopoli” e su impulso degli organismi comunitari per una maggiore tutela della concorrenza e del mercato, il legislatore italiano ha posto in essere una rilevante ridefinizione della normativa sugli appalti pubblici, secondo alcuni principi fondamentali atti a prevenire il fenomeno corruttivo.

La riforma della disciplina degli appalti pubblici, avviata successivamente agli anni Novanta, ha avuto l’obiettivo di combattere la corruzione con metodi di natura amministrativa e di specie procedimentale, quali l’aumento della trasparenza e la riduzione della discrezionalità amministrativa dei funzionari responsabili. L’introduzione del Codice dei contratti pubblici non ha tuttavia risolto appieno alcuni nodi critici, tra i quali spiccano la permanenza di schemi procedurali eccessivamente rigidi, fonte di costi per i privati se associati ai tradizionali tempi lunghi delle procedure di aggiudicazione nel nostro Paese, nonché alcuni istituti nati per finalità pro-concorrenziali per ragioni di rapidità ed efficienza, il cui utilizzo pone rilevanti problemi applicativi e determina frequenti comportamenti opportunistici da parte dei privati e rischi di corruzione.

Un indicatore significativo dell’eccesso di burocratizzazione provocato dagli interventi normativi, che si sono seguiti dagli anni Novanta a oggi, è rappresentato dal fenomeno di “ipertrofia normativa” che caratterizza il settore normativo degli appalti. L’iper-regolamentazione del settore, causata anche dall’esercizio massiccio della potestà normativa regolamentare da parte delle regioni, ha reso la materia dei contratti pubblici estremamente complessa e imbrigliata da norme tecniche e stringenti, che incombono pesantemente sul settore, caratterizzato, viceversa, da un mercato dinamico.

La poca funzionalità degli strumenti giuridici predisposti dal legislatore rispetto alle esigenze concrete del mercato, oltre a creare sprechi di risorse e il mancato raggiungimento degli obiettivi, ha indotto gli operatori a eludere le norme procedurali e sostanziali in materia d’appalti. Quest’atteggiamento degli operatori economici denota, dunque, un rischio elevato che si registrino fenomeni corruttivi, con ripercussioni sullo sviluppo della concorrenza e del libero mercato.

Il fenomeno di ipertrofia normativa in esame ha dato adito, inoltre, ad un eccessivo ricorso alla c.d. “legislazione emergenziale” con l’intento preciso di “bypassare” i numerosi vincoli e adempimenti richiesti dalla normativa di settore. Esempi di tale prassi degenerativa sono rappresentati dalle ordinanze in deroga della Protezione Civile. Inizialmente ideate per fare fronte a situazioni emergenziali legate a eventi eccezionali e straordinari, esse hanno finito col rappresentare, di fatto, uno strumento finalizzato a realizzare lavori pubblici sfuggenti alle regole del Codice dei contratti pubblici e ai controlli ordinari.

Oltre alla mancanza di legittimità del ricorso a tali procedure in numerosi casi registrati, tale prassi ha pregiudicato fortemente il principio d’imparzialità e trasparenza nell’esercizio dei poteri amministrativi e ha rappresentato, altresì, un elemento di alta vulnerabilità del sistema, esponendolo a fenomeni illeciti di scambi occulti di beni e risorse pubbliche a danno del pubblico erario.

8.1.5 *La frammentazione dei soggetti appaltanti*

Ulteriori elementi di disfunzione degli apparati amministrativi, e fonte di corruzione amministrativa, sono rappresentati dalla c.d. “polverizzazione” e scarsa competenza tecnica delle stazioni appaltanti.

Posto che la gran parte delle amministrazioni opera in concreto con contratti “in economia” (non di rado determinando condotte illecite, mediante i frazionamenti illegittimi degli importi), ne deriva che gran parte dei contratti stipulati sembra estranea alle regole dell’evidenza pubblica con tutte le conseguenze che se ne possono trarre in ordine alla legittimità e alla liceità dei procedimenti esperiti.

Ma il problema maggiore delle stazioni appaltanti è costituito dall’elevato numero di esse, le quali si trovano spesso sprovviste delle capacità specialistiche adeguate alla gestione e all’amministrazione di tutte le fasi della procedura dell’evidenza pubblica e dell’esecuzione del contratto.

Anche in questo caso, al problema dell’inefficienza dell’azione amministrativa, si accosta la forte esposizione al rischio di condotte corrut-

tive. Le pubbliche amministrazioni, infatti, per ovviare alle proprie mancanze in termini di competenze tecniche in materia di contrattualistica pubblica, affidano molto spesso le intere fasi della progettazione o della direzione dei lavori a professionisti esterni. Accade, così, che ai privati risultano affidate funzioni il cui svolgimento da parte di personale alle dipendenze della pubblica amministrazione sarebbe funzionale, se non addirittura consustanziale, alla cura dell'interesse pubblico. Tali prassi ingenerano gravi situazioni di conflitto d'interesse, che rappresentano il primo indicatore del pregiudizio arrecato all'imparzialità dell'azione amministrativa, nonché dei danni nei confronti del pubblico erario per l'effetto della mancata "ottimizzazione" nell'impiego delle risorse pubbliche.

8.1.6 *L'elaborazione dei bandi e le procedure di gara*

Le tematiche della mancanza di specializzazione e di competenze nel settore degli appalti pubblici sono rinvenibili anche nelle fasi più circoscritte dell'elaborazione dei bandi e della definizione delle procedure di gara.

Nel caso dell'elaborazione dei bandi, l'oggetto del patto corruttivo in questo caso è rappresentato dall'individuazione di determinati requisiti al posto di altri, al fine di modulare la partecipazione di determinate imprese e di agevolare l'aggiudicazione dell'impresa "parte" del patto. Si tratta dei c.d. bandi-fotografia, ovvero dei bandi "ritagliati su misura" delle caratteristiche specifiche di un determinato concorrente, con la previsione di requisiti talmente stringenti da definire *ex ante* la platea dei potenziali concorrenti. In questi casi, dietro l'elaborazione di un atto amministrativo generale, si cela dunque un provvedimento *ad personam* dal carattere occulto. Tale pratica, oltre a rappresentare una palese violazione delle norme a tutela del mercato e della concorrenza, comporta una violazione dell'imparzialità amministrativa e del buon andamento inteso alla stregua del criterio dell'economicità.

Ulteriore elemento di destinazione delle risorse pubbliche verso fini privatistici con effetti pregiudizievoli sulla concorrenza e sugli interessi

pubblici generali, è costituito dall'adozione della procedura negoziata, che, insieme a quella ristretta, rivela una maggiore idoneità a favorire pratiche corruttive. La seconda delle procedure citate è funzionale a convogliare gli interessi dei corruttori per il tramite delle stesse dinamiche già esposte riguardo all'elaborazione dei bandi. Per quanto riguarda invece le procedure negoziate, il legislatore non ha adottato un procedimento amministrativo tipico a riguardo finendo, così, per assumere caratteri analoghi alla trattativa intercorrente tra privati.

8.1.7 *I requisiti di partecipazione e l'attività di verifica delle SOA*

L'ordinamento italiano prevede alcuni sistemi preventivi dei fenomeni corruttivi negli appalti pubblici. In particolare, il Codice preclude, senza alcun margine di discrezionalità, la partecipazione alle gare in caso di pendenza di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione, di condanna penale per reati quali corruzione, associazione criminale, frode, riciclaggio, di violazione del divieto di intestazione fiduciaria, di gravi infrazioni giuslavoristiche, previdenziali, assistenziali, fiscali, di false dichiarazioni rese in passato in riferimento alle condizioni di partecipazione e di revoca dell'attestazione rilasciata da una delle Società Organismo di Attestazione (SOA).

Le norme sui requisiti di carattere generale, pertanto, selezionano i soggetti che possono contrattare con la pubblica amministrazione, regolando sia l'accesso, sia la permanenza sul mercato degli operatori economici.

In materia di requisiti generali, la Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione non ha mancato di avanzare serrate critiche sull'eccessività dei costi sostenuti dalle imprese per rispondere in maniera idonea ai requisiti prescritti, e sugli effetti degenerativi provocati in termini di rallentamento e ritardo dei tempi procedurali. In materia di requisiti generali, la legge 190/2012 ha previsto all'articolo 1, comma 17, che "le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere d'invito che il mancato rispetto delle clausole contenute

nei protocolli di legalità o nei patti d'integrità costituisce clausola di esclusione dalla gara". Il legislatore ha rinforzato, dunque, i requisiti generali di carattere preventivo e funzionali al contrasto della corruzione, ma la "facoltizzazione" effettuata per il tramite della libera scelta riconosciuta alla singola stazione appaltante, rappresenta un elemento volto a evitare un ulteriore appesantimento degli oneri nei confronti delle imprese partecipanti. Tuttavia, l'aspetto maggiormente problematico di tutta la materia attinente ai requisiti di partecipazione riguarda, principalmente, il settore dei lavori per i quali il codice prescrive il necessario possesso della certificazione rilasciata dagli organismi SOA.

Nonostante sia finalizzato a ridurre le asimmetrie informative tra operatori economici e stazioni appaltanti, il vigente sistema di attestazione tecnico-organizzativa degli appaltatori è intrinsecamente debole. Tale debolezza è il risultato, secondo l'Avcp, del perdurante utilizzo di personale esterno non inquadrato nell'organico delle SOA e delle continue cessioni di aziende o rami d'azienda atte a far "rivivere" i requisiti di società estromesse dal mercato per irregolarità fiscali, amministrative o penali, in nuove società che acquisiscono il diritto ad utilizzare le certificazioni.

Secondo una prospettiva più generale, il punto di maggiore tensione e criticità del sistema di attestazione è la sua configurazione privatistica, imperniata su società *profit* che competono tra loro per guadagnare quote di mercato, ma la cui attività è volta all'esercizio di una pubblica funzione.

La SOA, infatti, è una società di capitali titolare di una potestà pubblica, che effettua l'attività di attestazione da espletarsi su autorizzazione revocabile dell'Avcp, e dei relativi controlli tecnici sull'organizzazione e sulla produzione delle imprese appaltatrici, nonché quelli sulla loro capacità operativa, economica e finanziaria. Un nodo ancora da sciogliere a tal proposito è rappresentato dalla mancanza di vincoli sulla composizione azionaria delle SOA: il conflitto d'interessi che può ingenerarsi dalla possibilità che soci di una società operante nel settore dei lavori pubblici possano contemporaneamente essere soci di una SOA è potenzialmente foriero di corruzione.

8.1.8 Rimedi e proposte di riforma

Per fare fronte alle numerose disfunzioni causa di corruzione evidenziate nel corso della trattazione, contro la tendenza alla stipula di contratti pubblici in stato “emergenziale”, con un evidente effetto elusivo dei vincoli posti dalla normativa generale, il legislatore con la legge 26 febbraio 2011, n. 10 (conversione in legge del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, c.d. “Milleproroghe”) ha sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti anche le ordinanze in deroga per l’attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza. La tematica della normazione emergenziale rientra però nell’ambito della più ampia problematica rappresentata dalla qualità della regolamentazione. Tra gli eventuali rimedi adottabili a riguardo, si possono indicare alternativamente l’adozione di misure di riordino e riassetto normativo, o di delegificazione della materia.

Sul piano invece dell’eccessiva parcellizzazione delle stazioni appaltanti, non si può fare a meno di mettere in evidenza l’approvazione, nel D. L. 95/2012 (*Spending review*) convertito in legge 135/2012, di norme volte alla centralizzazione delle procedure di affidamento, laddove all’art. 1 viene previsto che “i contratti stipulati in violazione dell’articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvisionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto”.

Bisogna rilevare, infine, che un’effettiva riforma del settore degli appalti pubblici richiederebbe una riforma gestionale sul piano delle risorse umane impiegabili nella cura e nell’amministrazione di tale settore caratterizzato da un alto tasso di specializzazione tecnica. Vi è la necessità di garantire un’effettiva formazione dei quadri della P.A. Inoltre, la figura del dirigente deve essere definita e costruita in modo da esaltarne le capacità decisionali, la responsabilità e l’autonomia operativa, così da renderla aderente ai valori di imparzialità, merito e responsabilità propri della dirigenza pubblica.

8.2 SANITÀ

8.2.1 Tendenze internazionali e nazionali sul fenomeno corruttivo

Le forti differenze esistenti tra vari sistemi sanitari nel mondo hanno fatto, nel corso degli anni, anche da barriera alla creazione di organizzazioni o *network* dedicati al contrasto del fenomeno corruttivo. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) presenta alcune *task force* dedicate al tema e rende conto delle sue attività con pubblicazioni inserite nel suo bollettino mensile. Tuttavia, la questione è affrontata maggiormente con riferimento ai paesi in via di sviluppo, agli investimenti e alle cure dei grandi mali, come l'HIV. In Italia il problema della corruzione presenta similitudini con quanto accade nel settore degli appalti. Di fatto le aree grigie in sanità si hanno prevalentemente con riguardo alla spesa farmaceutica, ma anche a quella di beni e servizi in generale, e nell'assegnazione e riparto dei fondi alle strutture ambulatoriali e ospedaliere accreditate. Fenomeno particolarmente spinto quest'ultimo negli anni scorsi, in ragione dell'eccesso di domanda di servizi sanitari rispetto all'offerta delle strutture prettamente pubbliche, con la conseguente affermazione del fenomeno dell'accreditamento. Il sistema sanitario italiano prevede determinati livelli essenziali di assistenza a erogazione gratuita. Nei casi in cui la pubblica amministrazione non riesca a garantire un'adeguata offerta dei servizi, ci si affida a operatori privati, dando luogo a una riallocazione di fondi pubblici al settore privato. In questo modo si rischia di incorrere in casi di collusione e di dar luogo a sprechi di risorse, con conseguente maggiore aggravio per le finanze pubbliche.

In un recente studio⁵² è stato evidenziato come, nel caso italiano, la privatizzazione del sistema sanitario non si accompagni a un miglioramento delle *performance* del sistema globalmente inteso e che, anzi, la coesistenza pubblico-privato e il sistema di accreditamento acuiscono il problema. Le ragioni sono da ricondurre a una insufficiente *accountability* e trasparenza lungo tutto il processo: dalla fase di accreditamento a quella di concreta assegnazione delle risorse.

⁵² Cfr. Lagravinese R., Paradiso M., *Corruption and health expenditure in Italy*, MPRA Paper No. 43215 (consultabile all'indirizzo <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/43215/>), 2012.

Lo stesso studio documenta anche la rilevanza statistica del problema con riferimento alla spesa farmaceutica, specie con riferimento a quei farmaci ad alta innovazione per cui è riconosciuto il c.d. *premium price*. Parte di questi problemi sono risolti, almeno in prospettiva, grazie al nuovo orientamento relativo alla centralizzazione degli acquisti, con l'affidamento a CONSIP della maggior parte delle procedure. Tuttavia, senza un sistema di *accountability* più compiuto e maggiormente strutturato, i problemi potrebbero ripresentarsi nel medio periodo sotto diversa forma ma sempre comportando una destinazione impropria di risorse pubbliche.

Esiste, inoltre, un ulteriore profilo particolarmente significativo nel contesto italiano. Si tratta del ritardo accumulato nei trasferimenti di risorse dalle regioni alle aziende sanitarie. Come recentemente riportato dalla Corte dei conti sono stati rilevati crediti delle aziende sanitarie e ospedaliere verso le regioni ancora da riscuotere e relativi agli esercizi finanziari precedenti a quello corrente⁵³, per circa 13 miliardi di euro. Questo, come si diceva, ha fortemente incrementato i margini di discrezionalità delle aziende sanitarie in merito all'individuazione delle aziende da pagare in via prioritaria. Ovviamente di fronte a tali scelte non contano solo aspetti "oggettivi" come l'anzianità del credito, ma anche altri come la strategicità di quel fornitore rispetto alle esigenze dell'azienda sanitaria debitrice. Tale discrezionalità può favorire fenomeni di corruzione.

A livello europeo, esiste un *network* denominato *European Health Fraud & Corruption Network* (EHFCN) che riunisce istituzioni pubbliche e private nella lotta a frodi e corruzione in sanità. Lo scopo del *network*, unico nel panorama europeo, è quello di combattere fenomeni di corruzione, spreco e frode nei vari sistemi sanitari dei paesi aderenti. Il supporto fornito agli associati consiste in azioni e strumenti per la prevenzione, la rilevazione e la persecuzione di comportamenti dannosi per il sistema. A tal fine il *network*:

1. fornisce ai suoi membri una piattaforma per lo scambio di informazioni e mette a disposizione strumenti, buone pratiche e idee utili agli scopi prefissati;

⁵³ Corte dei conti (Sezioni riunite in sede di controllo), *Audizione Corte dei Conti sul Documento di Economia e Finanza 2013*, Roma 23 aprile 2013.

2. promuove lo sviluppo di standard comuni di lavoro, attraverso attività di confronto e di formazione come eventi, *workshop* e tavole rotonde;
3. rappresenta le organizzazioni associate nei confronti delle organizzazioni internazionali impegnate nel settore sanitario e/o nella lotta contro la frode e la corruzione a livello nazionale, europeo e internazionale.

L'EHFCN è stato fondato nel 2005 a seguito di una conferenza tenuta a Londra nel mese di ottobre 2004. È un'organizzazione non-profit finanziata attraverso una *membership fee* stabilita in funzione del grado di rappresentanza che si intende avere all'interno dell'assemblea generale del *network*, e in funzione dei costi di funzionamento da sostenere derivanti dall'organizzazione di eventi dedicati ai vari temi. I suoi membri sono istituzioni o organizzazioni pubbliche e private. Attualmente il *network* conta 15 associati in 12 paesi. L'Italia non ha nessuna istituzione o organizzazione affiliata al *network*.

8.2.2 La normativa italiana in materia di sanità

Per ragioni di ordine finanziario – trattandosi di uno dei settori più rilevanti in termini di spesa pubblica rispetto ad altri ambiti amministrativi altrettanto importanti in termini finanziari, ma nei quali prevale la spesa da stipendi o pensioni – il settore della sanità è inevitabilmente tra quelli maggiormente esposti al rischio di corruzione. Ciò è dovuto ad una minore rigidità della spesa in quanto particolarmente segnata dagli acquisti di beni e servizi. Si tratta, dunque, di un settore nel quale le misure di contrasto ai fenomeni corruttivi s'intrecciano con tematiche quali: l'organizzazione e il funzionamento degli enti sanitari (nuovi modelli d'organizzazione amministrativa), la trasparenza e il buon andamento nel settore dei contratti pubblici per servizi e forniture, e il sistema dei pagamenti nell'ambito delle priorità da perseguire.

L'analisi strutturale della spesa e dell'organizzazione sanitaria può rappresentare, dunque, una sorta di microcosmo, un campione efficacemente rappresentativo di tutte le problematiche inerenti la corruzione nel sistema politico-istituzionale italiano.

Sulla base di tali premesse, gli aspetti che meritano di essere consi-

derati con attenzione sono rappresentati: dall'organizzazione e dal funzionamento delle aziende sanitarie regionali; dallo *status* dei direttori generali e dai criteri di selezione di questi soggetti; dal settore dei contratti conclusi dalle aziende; ed, infine, dal sistema dei pagamenti e del recupero dei crediti vantati dai soggetti privati che intrattengono relazioni negoziali con le aziende sanitarie.

8.2.3 *L'organizzazione e il funzionamento del Servizio Sanitario Nazionale*

L'evoluzione dell'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (Ssn) dalla sua nascita (legge 23 dicembre 1978, n. 833) a oggi è stata caratterizzata da un progressivo accentramento della *governance* delle aziende sanitarie nelle mani di una sola persona (il direttore generale) e da una dichiarata intenzione di sottrarre agli organi di indirizzo politico la gestione delle aziende stesse. Tali tendenze – che hanno caratterizzato in modo del tutto peculiare la riforma del 1992 – s'inseriscono nell'ambito di un più ampio processo di c.d. “aziendalizzazione”, sulla base della convinzione che i servizi sanitari, seppur erogati e finanziati dallo Stato, necessitassero di una gestione altamente specializzata e rispondente a logiche di produzione ed erogazione tipiche del mercato privato.

Ai sensi dell'art. 3, co. 1, e dell'art. 8-bis decreto legislativo 502/92, sono le regioni i soggetti titolari del servizio, mentre l'Usl (ora divenuta “Azienda unità sanitaria locale-Ausl”) è un semplice erogatore, peraltro non esclusivo, delle prestazioni. L'Ausl è dotata di personalità giuridica pubblica ed autonomia imprenditoriale, si organizza attraverso un apposito “atto aziendale di diritto privato” adottato dal direttore generale, ed informa la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed è tenuta al rispetto del vincolo di bilancio (art. 3, co. 1-ter).

All'interno di questo processo di costante aziendalizzazione degli enti preposti alla cura del settore sanitario, la figura del direttore generale ha assunto sempre più centralità e le numerose funzioni e attribuzioni ad essa assegnate, se interpretate alla stregua del Testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. 265/2001), gli attribuiscono la natura sia di organo di vertice dell'in-

tero apparato amministrativo sanitario, con funzioni di preordinazione di piani, obiettivi e programmi, che di organo di gestione con funzioni di controllo, amministrazione ed impiego delle risorse umane e finanziarie.

L'assetto organizzativo tipico dell'azienda sanitaria è del tutto peculiare e di difficile omologazione con altri modelli organizzativi adottati nel nostro ordinamento amministrativistico. La concentrazione dei poteri di *governance* nelle mani di un solo organo, per giunta dal carattere monocratico, non trova analogie nell'ordinamento, e anche figure assimilabili, quali i direttori generali delle agenzie fiscali disciplinati dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono assoggettate all'ampia pervasività e penetrazione del principio di separazione tra politica e amministrazione, che ha plasmato l'intero ordinamento amministrativo sia a livello statale che all'interno delle altre articolazioni del potere su base territoriale (regioni, enti locali).

Alla luce di tali considerazioni e dell'estrema peculiarità che caratterizza la “forma di governo” delle aziende sanitarie, consapevoli altresì che per un'azione efficace di contrasto alla corruzione sarebbe auspicabile una riforma complessiva dell'intero assetto di governo delle aziende sanitarie, d'ora in avanti si concentrerà l'attenzione sugli ultimi interventi di riforma della figura del direttore generale e sugli ulteriori interventi auspicabili.

8.2.4 *Il direttore generale e i più recenti interventi di riforma*

La legge 419/1998 qualifica il rapporto che intercorre tra il Direttore e la regione alla luce di criteri “di natura privatistica e fiduciaria”. La nomina regionale può cadere su quanti, a seguito di pubblicazione di apposito avviso, hanno mostrato interesse a ricoprire l'incarico e sono in possesso di un diploma di laurea e di una esperienza almeno quinquennale di direzione tecnica o amministrativa in enti, aziende, strutture pubbliche o private, in posizione dirigenziale con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, conseguita nei dieci anni precedenti la pubblicazione dell'avviso.

Il provvedimento regionale di nomina non ha necessità di dare conto di “valutazioni comparative” tra gli aspiranti, ma deve essere adeguatamente motivato. La laurea per la nomina non deve necessariamente afferire ai settori giuridici o economici, o ancora a quelli sanitari, e l'esperienza

di direzione può essere stata maturata in strutture di piccole dimensioni operanti in ambiti diversi (e distanti) da quello sanitario.

Tali criteri selettivi lasciano ampio margine di apprezzamento discrezionale agli organi decisionali della regione, essendo la scelta scarsamente ancorata al possesso di specifiche competenze professionali. Diretta conseguenza di ciò, è l'alto grado di "fiducia" che caratterizza il rapporto instaurato tra il direttore e la regione. Il potere di nomina è attribuito a un organo politico, senza che il relativo provvedimento preveda una scelta condizionata da valutazioni tecniche. La scelta si basa (con prevalenza più o meno determinante) sull'affidabilità del candidato, con l'obiettivo di dar vita a un rapporto essenzialmente collaborativo che richiede non tanto (o non solo) una particolare qualificazione professionale del prescelto, e quindi una guida esclusivamente "tecnocratica" dell'azienda, quanto piuttosto (o altresì) una direzione "affidabile" e quindi fiduciaria. La nomina si presenta, dunque, come una vera e propria manifestazione della potestà di indirizzo e di governo della regione nel settore sanitario. Il vincolo del rapporto fiduciario può rappresentare, dunque, terreno fertile per un'utilizzazione degli ampi poteri del direttore non rispettosa delle regole dell'imparzialità e della buona amministrazione.

Proprio quest'alea che caratterizza la figura del direttore generale, e che può produrre effetti dilaganti sull'intera struttura sanitaria cui il direttore è preposto, rappresenta la fonte di corruzione primaria dalla quale si articolano le più specifiche forme di malversazioni tipiche del settore della sanità (corruzione nelle procedure d'appalto e forniture, ecc.) e per tali ragioni risulta inevitabile una riforma di questa figura.

Nella prospettiva di rafforzare il carattere professionale della figura del direttore generale senza ridurre totalmente lo spazio di libera scelta della regione, numerose indicazioni sono state fornite dalla "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione".

Istituita dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, la Commissione ha terminato i suoi lavori il 22 ottobre 2012 formulando proposte specifiche di contrasto alla corruzione, e concentrando la propria attenzione su alcuni settori particolarmente sensibili ed esposti al rischio di malversazione, tra i quali rientra anche la "sanità".

Oltre alle proposte di modifica dei requisiti per la presentazione del-

la domanda per la nomina a direttore generale, che attualmente producono l'effetto diretto dell'assoluta insindacabilità della scelta effettuata, la Commissione ha proposto l'istituzione di un albo professionale, che potrebbe essere tenuto presso il Ministero della Salute, ispirandosi al modello dell'albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali istituito presso il Ministero dell'Interno. In alternativa, l'elenco potrebbe essere tenuto dalle singole regioni, a condizione però che gli elenchi siano assoggettati a controlli sulle garanzie dei requisiti da parte di un organismo indipendente.

In questa direzione si è orientato il Governo, con il D.L. 158/2012, convertito in legge 189/2012 (Decreto Balduzzi), che all'articolo 4 individua la regione come ente territoriale titolare della funzione di nomina, "attingendo obbligatoriamente all'elenco regionale di idonei, ovvero agli analoghi elenchi delle altre regioni, costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata da parte di una commissione costituita in prevalenza da esperti indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti dalla regione medesima, di cui uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, senza nuovi o maggiori oneri. Gli elenchi sono periodicamente aggiornati. Alla selezione si accede con il possesso di laurea magistrale e di adeguata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale, nel campo delle strutture sanitarie o settennale negli altri settori, con autonomia gestionale e con diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie".

Con tale provvedimento del Governo, non esente da critiche sul piano dell'opportunità dell'introduzione di maggiori garanzie d'indipendenza degli organi preposti all'elaborazione degli elenchi, si è compiuto un primo passo verso l'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione all'interno delle aziende sanitarie, come strumento di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento delle strutture amministrative preposte alla tutela della salute.

Non da ultimo, la predisposizione degli elenchi contribuirà fortemente al consolidarsi di un ceto professionale di manager pubblici altamente specializzati nel settore della conduzione delle aziende sanitarie pubbliche.

In riferimento allo *status* giuridico del direttore generale, la Commissione ha avanzato numerose proposte di modifica della disciplina vigente, che andrebbe piuttosto rivisitata nella parte in cui prevede i meccanismi

di nomina del direttore sanitario e amministrativo, limitando l'ampia discrezionalità del direttore generale, ed inserendo nuovi criteri incentrati sulla valutazione comparativa dei titoli sulla base di procedure selettive imparziali e ispirate al merito. Tali interventi, oltre a garantirne una maggiore indipendenza, favorirebbero l'instaurazione di meccanismi decisionali ispirati alla procedimentalizzazione e al pluralismo dei soggetti coinvolti. La normativa vigente, inoltre, dovrebbe essere oggetto di modifica e completamento nella parte in cui non prevede disposizioni volte a limitare l'assunzione di incarichi presso i referenti pubblici o privati dell'azienda al momento della cessazione dell'incarico di direzione di quest'ultima (*pantouflage*). In materia è intervenuta la legge 190/2012 che, all'art. 1, comma 42, lettera l), dispone che dopo il comma 16-bis dell'articolo 53, D.Lgs. 165/2001 sia inserito il comma 16-ter come segue: "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti". Nelle more che la norma produca i suoi effetti per la regolamentazione di fattispecie concrete, è facile presumere che l'ambito di operatività della disposizione in esame si concentrerà prevalentemente in materia di "dirigenza pubblica". Da ciò ne deriva che, seppur la particolarità della figura del dirigente generale non potrà rappresentare un ostacolo insormontabile all'applicazione in via analogica anche nei suoi confronti della norma *de qua*, tale disposizione introdotta in via generale per i lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dovrà essere oggetto di ulteriori specificazioni in una normativa *ad hoc* di riforma dello *status* del dirigente generale.

In conclusione, qualche accenno deve essere fatto sulla cessazione dalla carica del direttore generale. Il rafforzamento del carattere tecnico e professionale della figura del direttore generale operato dal Decreto Bal-



duzzi, letto combinatamente con i numerosi interventi della Corte Costituzionale in materia, è una via obbligata per le regioni.

La Corte Costituzionale (sent. 383/1998) infatti, mostrando di non aderire a ricostruzioni del rapporto tra regione e direttore generale basate solo su vincoli fiduciari, e quindi tese a fare cessare l'incarico conferito allo scadere degli organi regionali che ne operarono la proposizione al governo dell'azienda (*spoils system*), ha più volte accentuato la natura tecnica dell'attività aziendale e la necessità di salvaguardare il cittadino utente da scelte di gestione irrazionali o aliene dai vincoli d'imparzialità e buon andamento, che potrebbero essere conseguenti a forme di irragionevole precarietà o di totale dipendenza politica del vertice aziendale. Insomma una linea ricostruttiva non estranea alla (pregressa) giurisprudenza della Corte che aveva sottolineato la interferenza reciproca tra "diritti" ed "organizzazioni" predisposte per la loro soddisfazione, così che "l'organizzazione deve considerarsi anche sul lato funzionale esterno, coinvolgente i diritti e incedente su di essi".

8.2.5 *L'attività negoziale delle aziende sanitarie e il sistema dei pagamenti dei debiti contrattuali*

La maggiore flessibilità della spesa che caratterizza il settore sanitario rappresenta uno dei fattori determinanti i fenomeni di malversazione e di corruzione. Dovendo ricorrere al mercato privato per l'acquisto di forniture e servizi, le aziende sanitarie sono soggette a un processo continuo di aggiornamento delle decisioni amministrative, particolarmente esposte a condizionamenti illeciti.

Operando dunque le amministrazioni alla stregua della normativa in materia di contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006), e non potendosi, in questa sede, analizzare l'intera normativa di riferimento e le prospettive di riforma e miglioramento, si concentrerà l'attenzione sui soli aspetti che rilevano in ambito sanitario.

Con l'obiettivo finale di prevenire e ridurre gli sprechi, bisogna innanzitutto rilevare che attraverso sistemi adeguati di trasparenza e pubblicità sulla gestione delle aziende, è possibile instaurare meccanismi di "controllo diffuso" da parte degli utenti per azionare eventuali forme di responsabilità amministrativa e contabile degli amministratori.

Tali meccanismi possono fondarsi sulla possibilità di comparazione dei diversi sistemi sanitari regionali, con la presa a modello delle regioni più virtuose da parte degli amministratori e dei soggetti preposti al controllo. La competenza regionale in materia di sanità, infatti, ha dimostrato una forte varietà e diversificazione dei modelli di gestione, con effetti altrettanto variegati sul piano della realizzazione degli obiettivi e delle *performance* conseguite.

Con particolare rilievo alla materia degli acquisti di forniture da parte delle aziende sanitarie, l'articolo 15, comma 13, lettera d) del citato D.L. 95/2012, prevede che "Gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, ovvero, per essi, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, utilizzano, per l'acquisto di beni e servizi relativi alle categorie merceologiche presenti nella piattaforma CONSIP, gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione dalla stessa CONSIP, ovvero, se disponibili, dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 296/2006. I contratti stipulati in violazione della presente lettera sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa".

Passando ora al problema del ritardo dei pagamenti delle aziende sanitarie nei confronti di tutti i soggetti che intrattengono relazioni negoziali di natura privatistica con gli enti in questione (principalmente aggiudicatari di contratti d'appalto, forniture e servizi, e personale lavorativo), le Ausl detengono ampi margini di discrezionalità nello stabilimento delle priorità e dei debiti da estinguere. Oltre all'alta discutibilità delle priorità, la totale assenza di criteri o vere e proprie norme puntuali dal carattere imperativo, danno adito a dinamiche corruttive, legate sia alla maggiore forza economica di alcuni operatori, che si trasforma in mezzo di pressione indebita per ottenere canali preferenziali per i pagamenti, sia al ricorso da parte degli operatori privati a società di *factoring*, che lucrano sullo scorretto adempimento delle prestazioni, con il rischio che la loro attività vada a detrimento della qualità dei servizi erogati.

Alla luce di queste disfunzioni, sarebbe auspicabile un intervento del legislatore nel predisporre criteri definiti d'individuazione delle priorità e dei pagamenti, e l'adozione di meccanismi di pubblicità sullo stato delle prestazioni in cui le aziende sanitarie risultano morose e inadempienti.



Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione
per l'ammodernamento delle PA
viale Marx 15, 00137 Roma
www.formez.it

Area Comunicazione e Servizi al cittadino

tel. 06/84892643
editoria@formez.it

Pubblicato on line nel mese di marzo 2013

Finito di stampare nel mese di luglio 2013
GANGEMI EDITORE SPA – ROMA
www.gangemieditore.it