

## EXECUTIVE SUMMARY

della Relazione *"1 anno di attività del S.A.eT., Servizio Anticorruzione e Trasparenza"*, presentata a Palazzo Vidoni, 17 novembre 2009

ooOOoo

Viene presentata oggi la Relazione al Parlamento sul primo anno di attività del Servizio Anticorruzione e Trasparenza, che ha operato nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica al quale sono state trasferite - con il Decreto 2 ottobre 2008 del Presidente del Consiglio dei Ministri - le funzioni dell'ex Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione, soppresso dal decreto legge nr. 112/2008.

Un anno nel quale la **TRANSIZIONE** avviata con la soppressione dell'Alto Commissario, ai sensi del decreto legge n.112/2008, può dirsi **COMPLETATA** grazie:

1. alla **ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione** (aperta alla firma a Merida nel 2003), con la legge nr. 116 del 3 agosto 2009 che ha individuato nel Dipartimento della Funzione Pubblica l'**Autorità Nazionale Anticorruzione** oggi competente :
  - ✓ in materia di politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispettino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità;
  - ✓ per l'attuazione e la promozione di pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione.
  - ✓ in tema di valutazione periodica degli strumenti giuridici e delle misure amministrative pertinenti al fine di determinare se tali strumenti e misure sono adeguati a prevenire e combattere la corruzione.
  - ✓ per la collaborazione con gli altri Stati parte e con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti nella promozione e nella messa a punto delle politiche di prevenzione della corruzione, di pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione, di valutazione periodica degli strumenti giuridici e delle misure amministrative pertinenti, anche attraverso la gestione della partecipazione dell'Italia a programmi e progetti internazionali volti a prevenire la corruzione.
2. l'**approvazione della legge nr. 15 del 4 marzo 2009, seguita dal decreto legislativo nr. 150 del 27 ottobre u.s.**, che ha istituito la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche amministrazioni, presentata nel corso della Conferenza stampa di ieri a Palazzo Chigi, nella quale è prevista l'istituzione di una **Sezione per l'integrità nelle Amministrazioni pubbliche** con la funzione di: favorire all'interno delle amministrazioni pubbliche la diffusione della legalità e della trasparenza e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità; di promuovere la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche, predisponendo le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza; di verificare l'effettiva adozione del Programma e di vigilare sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.

I due provvedimenti hanno creato le premesse per rafforzare, in modo coerente al **profondo processo di rinnovamento della Pubblica amministrazione avviato dal Governo**, il sistema di difesa dell'integrità e della correttezza dell'azione amministrativa.

ooOOoo

La **CONVENZIONE ONU SULLA CORRUZIONE, PREVEDE** l'analisi, anche in consultazione con esperti, delle tendenze della corruzione nel proprio territorio, nonché

delle circostanze in cui sono stati commessi i reati di corruzione, e la condivisione di queste risultanze tra gli Stati parte e con le Organizzazioni internazionali e regionali: **in tal senso si procederà con la Relazione che viene presentata oggi, che contiene la “mappatura della corruzione”.**

Analogamente, **la Convenzione ONU prevede** la pubblicazione di informazioni, comprese eventuali relazioni periodiche sui rischi di corruzione nella propria Pubblica amministrazione: **per questo, la Relazione è già disponibile sul sito istituzionale.**

ooOOoo

**Questi ultimi 12 mesi, come noto, si sono aperti con un peggioramento dell'INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE** (C.P.I., *Corruption Perception Index*) attribuito all'Italia da Transparency International al termine della consueta ricerca annuale che, nel 2008, ha interessato 180 Paesi: lo *score* scese a 4,8 dal 5,2 dell'anno precedente, segnando un peggioramento della situazione rilevata e una retrocessione dell'Italia dalla 41esima alla 55esima posizione, se si stila una classifica dei punteggi attribuiti ai diversi Paesi.

Il CPI 2008, negativo quanto allo score, conteneva diverse preziose indicazioni, che sono state raccolte e sviluppate in sinergica collaborazione:

1. il SAeT sta partecipando ad una **ricerca internazionale di Transparency sul whistleblowing**, i cd. soffiatori: nella relazione si da conto analiticamente della positiva situazione italiana nel panorama OCSE e degli obiettivi di questa attività;
2. **insieme con l'ANCI**, è in atto un progetto per la diffusione dei cd. **“patti di integrità”**, uno dei brand internazionali di Transparency - Milano, Torino, Seoul, ... - in materia di prevenzione delle illecite distorsioni in materia di appalti pubblici;
3. **insieme con UPI e con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici** per lavori, servizi e forniture sono in corso i contatti per replicare l'idea su scala provinciale, valorizzandola attraverso le possibilità offerte dal Codice sugli appalti in materia di stazione appaltante unica provinciale.

**E' probabile** che quest'anno, **il cambiamento delle modalità di calcolo del CPI non rendano ancora percepibili gli effetti, almeno i primi effetti, delle molte attività avviate**, prime tra tutte quelle che derivano dalle due leggi prima indicate.

Un **metodo diverso e un periodo temporale di riferimento che si ferma alla primavera di quest'anno, NON permettono** una comparazione del risultato e, **SOPRATTUTTO, NON** hanno permesso evidentemente di invertire il trend negativo iniziato con la valutazione 2007-2008.

ooOOoo

La **“MAPPATURA DELLA CORRUZIONE”**, invero, porta in rilievo alcune conferme :

1. negli **ultimi 5 anni**, in tema di **reati contro la P.A.**, il problema centrale, prioritario, è quello di un **rilevante numero di delinquenti, più o meno organizzati, che hanno scambiato la Pubblica amministrazione per una sorta di bancomat senza plafond.** Oltre il **40% dei reati contro la PA** degli ultimi 5 anni riguardano, infatti, indebite percezioni di fondi e finanziamenti pubblici o truffe aggravate per la percezione di questi contributi: sono reati commessi da privati, che approfittano di una P.A. senza antifurti, senza sistemi di difesa, analogamente a quanto fanno i ladri che scelgono gli obiettivi più facili;

2. **corruzione e concussione**, reati caratterizzati dalla grave infedeltà del dipendente pubblico, si attestano su **livelli assolutamente esigui**, sia rispetto al numero totale dei reati, sia riguardo al numero dei dipendenti pubblici: sono atti criminali da condannare senza “se” e senza “ma”, **ma la cura è di tipo sintomatico**, di fronte a 140 reati di corruzione del 2008 ( scesi ulteriormente a 44 nel I semestre 2009 ) e 135 di concussione ( 58 nel I semestre 2009).

Un **calo che viene confermato** anche dalla rilevazione di alcune parole chiave - corruzione, concussione, tangenti, etica, trasparenza - nei lanci delle tredici più importanti Agenzie di Informazione nazionali, presentato nella Relazione: nei primi tre trimestri del 2009, si sono registrati 555 lanci contenenti la parola “concussione” a fronte dei 986 del 2008;

3. i dati resi disponibili grazie alla collaborazione sviluppata con il Ministero dell’Interno - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale, **trovano piena conferma nelle Relazioni svolte dal Presidente della Corte dei Conti e dal Procuratore Generale presso la Corte dei Conti** in sede di inaugurazione dell’anno giudiziario e di udienza in sede di Giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato. Infatti, nel 2008:

- ✓ **sono state emesse** dalle Sezioni giurisdizionali di I e II grado **110 sentenze su fatti di corruzione**,
- ✓ nelle citazioni in giudizio delle Procure regionali **sono stati contestati importi leggermente superiori ai 69 milioni di euro**, mentre è più del doppio l’importo per quelle inerenti la distorsione del corretto utilizzo di contributi e finanziamenti (oltre 139 milioni di euro), ed è 20 volte superiore quella per episodi rientranti nella voce “*maladministration*”, 1.386 milioni di euro, proprio l’area dove inciderà la Riforma Brunetta.

ooOOoo

Questi risultati sono stati raggiunti grazie alla **CAPACITÀ DI INVESTIGAZIONE RAGGIUNTA DALLE FORZE DI POLIZIA CON IL COORDINAMENTO DELLE COMPETENTI AUTORITÀ GIUDIZIARIE**, un’attività premiata da significativi successi investigativi, che permane su livelli di assoluta straordinarietà.

Sono risultati conseguiti grazie a metodologie che all’estero vengono particolarmente apprezzate: per Franz - Hermann Bruener, Direttore generale dell’Ufficio anti-frode europeo (O.L.A.F), l’Italia “*...dispone degli arsenali di protezione penale e investigativa tra i più avanzati a livello europeo ...*”, con “*... strumenti di indagine utilizzati tra i più avanzati al mondo ... strumenti raramente utilizzati nella maggior parte degli altri Paesi per tali tipi di illeciti ...*” e con le Forze di Polizia e la Magistratura, per questo, “*... spesso invidiati dai colleghi di altri Paesi...*” (Intervista concessa da Vittorugo Mangiavillani, Bruxelles, 30 maggio 2009).

Un alto livello di corruzione accertata dalle Forze di polizia non equivalga, in una prospettiva comparata con altri Paesi, a bassi livelli di integrità e moralità dell’apparato pubblico.

**Siim Kallas**, Vice Presidente della Commissione europea e Commissario responsabile per l’amministrazione, l’audit e la lotta antifrode, ha, infatti, evidenziato che “*... un numero crescente di irregolarità comunicate può essere un buon segnale del fatto che i controlli sono migliorati ...*” : secondo l’ultimo *Rapporto della Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo - Tutela degli interessi finanziari dell’Unione Europea - Lotta contro le frodi*, Bruxelles, con riferimento ai soli Fondi Strutturali, l’Italia ha comunicato 368 casi di frode su un totale di 744 segnalazioni, l’Inghilterra 9 su 223, la Spagna e la Francia nessuno, rispettivamente, su 428 e 98 casi.

L'Italia, a differenza di altri Paesi sistematicamente considerati a minor "rischio di corruzione", non ha riportato segnalazioni negative nell'ultima *Risoluzione legislativa sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode* del Parlamento europeo del 24 aprile 2009 : il Parlamento Europeo si è detto "*profondamente colpito dalla mancanza di disciplina nella segnalazione dei casi da parte degli Stati membri dopo vari anni e ritiene inaccettabile che 6 Stati membri - Francia, Svezia, Spagna, Irlanda, Lettonia e Lussemburgo - non utilizzino ancora i sistemi di segnalazione per via elettronica, che 14 di essi - situazione che costituisce un problema, in particolare in Francia, Spagna e Paesi Bassi - non abbiano rispettato i termini per la segnalazione e che alcuni di essi non abbiano classificato i casi di irregolarità segnalati ....*".

ooOOoo

Anche qui, come in tutte le fenomenologie devianti e criminali **ESISTE UN PROBLEMA DI "NUMERO OSCURO"**, di fenomeno sommerso, cioè di condotte illecite che sfuggono alla individuazione e non risultano dalle statistiche ufficiali.

Per tentare di misurarlo", cioè di avvicinarsi al "dato reale", esistono le cd. **indagini di vittimizzazione**, che ricostruzione del fenomeno attraverso una serie di domande articolate rivolte ad un campione.

In tale prospettiva vi è l'indagine della GALLUP, su mandato di Eurobarometer/Commissione Europea in tema di "**percezione e realtà della corruzione nei 27 Paesi dell'Unione Europea**": a fronte di una percezione della corruzione attestata in Italia su livelli altissimi, si registra una situazione reale assolutamente antitetica, con una bassissima percentuale dello stesso campione che dichiara di aver ricevuto una richiesta di tangenti negli ultimi 12 mesi.

**Esiste cioè una estrema asimmetria tra la percezione e l'andamento reale del fenomeno**: l'Italia è ai primi posti, in negativo, nella percezione, ed è contemporaneamente ai primissimi posti per quel che riguarda il dato reale e la capacità delle Forze di Polizia e della magistratura di intervenire.

Un esito atteso: la percezione del fenomeno tende ad assumere un carattere cronico più che alimentarsi di episodi acuti, e **nel giudizio finiscono con il confondersi sempre di più sentimenti diversi ed eterogenei ispirati anche dalle mutevoli situazioni in cui si è coinvolti**. Quando si tratta il tema della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione, vi è la **necessità di ascoltare la domanda di conoscenza reale e non ideologica del fenomeno**, perché il più delle volte ci si ritrova immersi in un manifesto di equivoci e semplificazioni culturali che non aiutano un confronto rigoroso, ma necessario alla comprensione di fenomeni assolutamente peculiari della nostra società.

La mera ripetizione della litania laica dei problemi, invero, non ha consentito in passato e non ha permesso fino ad oggi di individuare percorsi risolutivi, e finisce esclusivamente con il produrre la mortificazione delle aspettative e dei desideri della popolazione, vanificando gli sforzi prodotti dalla parte sana della Pubblica amministrazione.

La trattazione allarmata ed emergenziale del fenomeno non aiuta, ma qui si aggiunge una certa **confusione nel distinguere nettamente i confini tra maladministration, cioè l'inefficienza della PA, con l'infedeltà dei dipendenti pubblici che integra fenomeni di corruzione e concussione**: una **CONFERMA** delle risultanze comunicate dalla Corte dei Conti dove il dato degli importi delle citazioni a giudizio è, come indicato, 20 volte superiore a quello per i delitti di corruzione e concussione.



- di uno studio sull'impatto delle organizzazioni civiche sulla trasparenza delle Amministrazioni pubbliche;
2. la partecipazione, grazie ad una convenzione operativa sottoscritta con Transparency International, ad una ricerca internazionale sul tema del whistleblowing (i dipendenti cd. soffiatori di informazioni/condotte illecite percepite nel corso della loro attività), allo scopo di effettuare una completa ricognizione della situazione esistente e dell'efficacia delle diverse soluzioni adottate, così da poter individuare e proporre alle valutazioni delle competenti Autorità eventuali soluzioni ritenute utili;
  3. l'avvio dei contatti con il **Ministero dell'Interno, per sviluppare una collaborazione in tema di Enti Locali e nelle Aziende sanitarie sciolte per infiltrazione mafiosa**: vi è infatti un evidente interesse conoscitivo all'approfondimento della casistica relativa alle situazioni che hanno condotto allo scioglimento dell'Ente locale, atteso che in tali situazioni risulta estremamente probabile l'esistenza di una serie di condotte certamente contrarie all'interesse, tutelato dal codice penale, a una corretta amministrazione del denaro pubblico. Di pari interesse, sarebbe la possibilità di sviluppare iniziative in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza a favore delle Commissioni Straordinarie incaricate della gestione dell'Ente dopo lo scioglimento;
  2. l'attività nel **Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (C.O.L.A.F.)** che appare strategica con il 40% dei reati contro la PA che sono distorsioni nell'utilizzo di linee di finanziamento: il Comitato ha infatti funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

#### **INTERNAZIONALE:**

1. la collaborazione che si è sviluppata con il *Service Central de Prévention de la Corruption* del Ministero della Giustizia francese nell'ambito del programma *"Strengthening the Anti-Corruption Inter-Agency Co-operation - Management support of the Ministry of Justice Anti-Corruption Sector"* a favore del servizio anticorruzione della Croazia;
2. il contributo fornito alla redazione del *2009 Accountability Report*, presentato e approvato dai Paesi del G8 nel corso del recente *"Summit L'Aquila 2009"*;
3. l'attenzione recentemente manifestata dal Governo cinese verso il nostro sistema: il 29 ottobre, il Presidente del FORMEZ e LI Jingtian, Vice Presidente esecutivo, con autorità di Ministro, della Scuola centrale del Partito comunista, (*Party School of the Central Committee of the Communist Party of China*), hanno sottoscritto a Roma un *Memorandum of Understanding* per porre concrete basi di cooperazione in diverse materie, tra cui, appunto, quella della prevenzione e della repressione delle illecite distorsioni di una corretta azione amministrativa, dove l'esperienza italiana è risultata ancora una volta particolarmente apprezzata;
4. l'adesione nel settembre 2009 alla rete di agenzie anticorruzione europee, *European Partners against Corruption (E.P.A.C.)*, dedicata a sviluppare sinergie, mantenere bassi i costi con strutture semplici, e per evitare duplicazioni;
5. la partecipazione al progetto E.P.O.C. IV - sviluppati dal Ministero della Giustizia italiano con Eurojust, l'unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione Europea, ed i Ministeri della Giustizia Francese, Sloveno e Rumeno, ai quali, in un secondo momento, si sono aggiunti quelli Polacco, Bulgaro, Lituano, Olandese - finalizzato allo sviluppo di un *software* che consenta di realizzare importanti obiettivi strategici, in particolare lo scambio a livello Europeo di dati e informazioni tra i sistemi nazionali di gestione dei casi di criminalità organizzata e l'analisi della connessione tra criminalità organizzata e corruzione sulla base dello scambio di statistiche tra il *desk* italiano in Eurojust il Ministero della Giustizia e il S.A.eT.