



Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Spunti a margine del FORUM DELL'INNOVAZIONE NORD EST

Padova, Villa Contarini

19 ottobre 2009

Sessione parallela MERITO, VALUTAZIONE, TRASPARENZA

Trasparenza e legalità

Intervento di Maurizio Bortoletti

Servizio Anticorruzione e Trasparenza

S.A.@T.

Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione





I termini del problema

L'INCHIESTA A VIBO VALENTIA. Perquisizioni dei carabinieri per tre professionisti, iscritti al registro degli indagati

False lauree e medici abusivi In Calabria sequestrato uno studio

sono indagati un professionista di Messina e dell'Ordine dei me- condo i carabinieri. l'uomo sa-

Dodici degli accusati hanno patteggiato, altri cinque andranno a processo
La truffa degli apparecchi acustici
Danni all'Ausl per 280mila euro. Sei otorini nei guai

Inchiesta Ammanchi nelle casse del Comune

Caro estinto
Gli inquirenti ipotizzano una truffa ai danni della Asm, la municipalizzata

(Biasioli)



Rovigo, truffa sui funerali
Indagati quattro impiegati

Nel mirino i dipendenti pubblici delle onoranze

LA MAXI TRUFFA

SCOPERTA DALLA GUARDIA DI FINANZA

LICENZE MEDIE SUPERIORI VENDUTE

Secondo il «tariffario» scoperto dalle Fiamme gialle il loro costo variava fra i 3mila ed i 5mila euro

ISCRITTI IMPREPARATI E PROMOSSI

Oltre duecento le persone denunciate dagli investigatori, che hanno scoperto anche registri e documenti falsificati

Diplomi «facili», chiuse 12 scuole

Sequestri per due milioni di euro e 7 arrestati fra la Sicilia e la Calabria

S.A.@T.



INNOVARE : la trasparenza che uccide la corruzione

LA DRE Data: 17-10-2009
Pagina: 14
Pagina: 1 / 2

TASSE OCCULTE
UN FRENO ALLO SVILUPPO

L'investimento migliore è quello che porta a lavorare sulla prevenzione, incrementando in modo mirato trasparenza, organizzazione e controllo

Scacco matto alla corruzione

di Renato Brunetta

La corruzione è ovunque, nel pubblico e nel privato, al Nord e al Sud. Nell'imprenditoria colluttiva, tuttavia, è radicata la corruzione: suffragata anche da studi e dati statistici, che la pubblica amministrazione nel Sud sia più esposta di altri settori al rischio di corruzione. La costruzione è come il cancro, si modifica, si adatta alle situazioni, sfrutta il terreno più favorevole e dilagando il sistema organizzativo è più debole, di converso il management degli scandali crea "un effetto anastetizzante" che certamente non giova al livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

L'aspetto economico della corruzione è un problema abissale: "una immensa eccellenza" pagata con i soldi provenienti dalle tasche dei cittadini, che rende il bene lo sviluppo economico. Ma a fronte di un sistema, più o meno corrotto, di 50-60 miliardi l'anno che equivale a una "borsa" di circa 1.000 euro l'anno a testa. In altri termini, l'Italia ha fatto ancora troppo poco in questo campo, al di là dell'impulso economico e giuridico, ossia un impianto ancora maggiore sul piano dell'immagine e della morale. Un corso non necessariamente che rischia di svuotare la fiducia nelle istituzioni e creare la speranza nel futuro delle generazioni di giovani, cittadini e imprenditori.

La proposta è semplice: ancorare il sistema di controllo dei fondi all'adozione di strumenti per contrastare la corruzione, e, poiché è duplice parte bisogno di iniziative, cominciare dal Sud per creare una sorta di laboratorio i cui risultati potranno poi essere replicati in tutto l'Italia.

È noto che quando aumentano i flussi finanziari per la spesa pubblica, si creano le condizioni che fanno proliferare vere e proprie epidemie di mali (ad esempio peculato, concussione, corruzione, turbativa nelle aste, truffe aggravate ai danni del cittadino e della P.a. eccetera); si tratta di mali contro il patrimonio della P.a. quindi contro tutti noi. Questo sono i particolari di alcuni casi, commessi, con pochissimi denari e che vengono scoperti "quasi per caso".

L'investimento la qualità dei investimenti culturali e organizzativi, è necessario lavorare sulla prevenzione e creare le condizioni perché il rischio di corruzione diminuisca o diventi quasi inesistente. Questo si può ottenere anche con l'adozione di sistemi di risk management che seguono opportunamente i costi dei diversi gradi di rischio di corruzione ai quali i vari enti sono esposti. Sebbene non tutte le amministrazioni pubbliche e non tutte le unità organizzative siano esposte allo stesso rischio, i modelli organizzativi della pubblica amministrazione non operano in maniera omogenea tra quanto rischia con il risultato che, sotto il profilo del rischio di corruzione, ancora il Sud è il territorio a più alto rischio di infiltrazione.

Ciò che va sottolineato è che il modello di valutazione del rischio in ambiente pubblico, organizzativo e controllo. Si dovrà dotare in via prioritaria le amministrazioni del Sud di un manuale, molto simile a quello messo a punto per le pubbliche amministrazioni negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Australia, in Nuova Zelanda e nella maggior parte dei paesi industrializzati (corruptio risk management handbook). Il manuale consentirà in una prima fase a ciascun dirigente di valutare in piena autonomia il livello di rischio al quale la propria struttura organizzativa è esposta utilizzando checklist, cataloghi dei rischi, classificazione degli errori del passato.

Nel corso della fase, una volta valutato il rischio, lo stesso dirigente dovrà definire gli interventi organizzativi intesi come procedure da attivare per possidare questi rischi, nella terza fase, prevedere un controllo sulla reale adozione di queste procedure e rispetto del come il sistema funziona se funzionano su tre gli aspetti: valutazione del rischio, nuove procedure interne e monitoraggio del rispetto delle stesse.

Ora, se un dipendente pubblico è corrotto, non è la sua amministrazione a pagare il conto, ma il suo dirigente. Ci si può proprio dire, che non ha nulla di nuovo per nulla il rischio ha un costo, il costo di corruzione e non ha adottato, quindi, i idonei procedimenti di prevenzione, ha una responsabilità organizzativa e morale nei confronti sia dell'amministrazione che della società civile ed è giusto che se ne assuma tutte le responsabilità.

Sono il profilo giuridico non c'è molto da fare, ma si ripete sempre c'è da amplificare le norme che più esistono o si limitano a piccole aggiustamenti all'apparato giuridico mentre si adottano gli strumenti concettuali messi fuori con lo legge n. 39 del 2001 in materia di responsabilità. Una volta avviato il processo si potranno affiancare altri strumenti per contrastare la corruzione quali la scelta delle segnalazioni, i livelli dei sottufficiali, i cosiddetti whistleblowing, coloro che segnalano in anonimato i fatti commessi, i patto di integrità, i cosiddetti patto di integrità, la certificazione di correttezza, eccetera.

Dopo che si potrebbe passare a parlare in merito di lotta alla corruzione e "patti di integrità" dal Sud come metodo di prevenzione di tecniche e metodologie vecchie e nuove.

MODELLO REPUTAZIONALE

- e bay
- *World Bank Listing of Ineligible Firms*

AZIONI CONCRETE

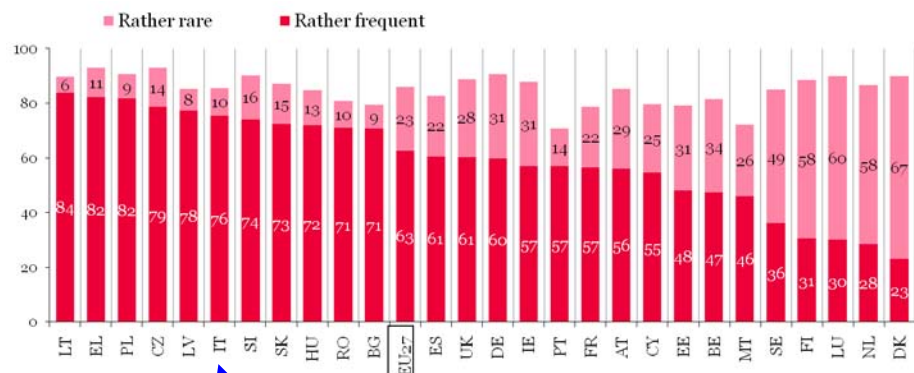
- AVCP:
- Osservatorio
- Fascicolo d'impresa
- Il registro degli esperti
- Controlli
- patti di integrità, il cd. sistema TAV
- progetti in materia di trasparenza e prevenzione distorsioni illecite nelle amministrazioni sciolte per infiltrazione mafiosa



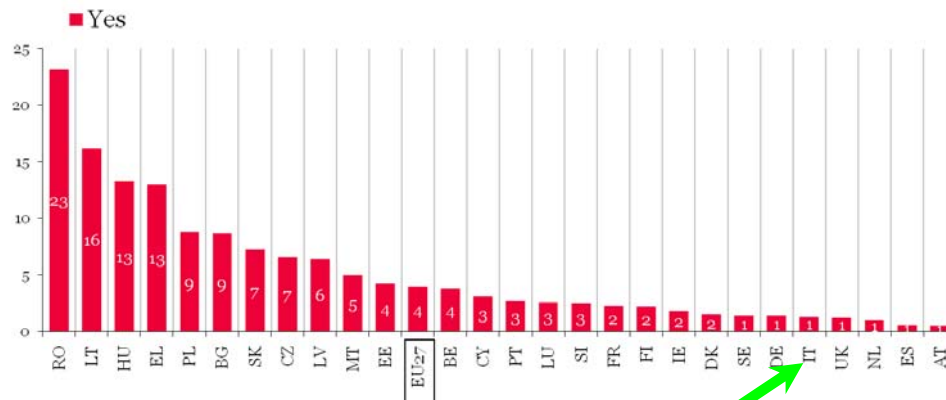
CITIZENS' PERCEPTIONS OF FRAUD AND THE FIGHT AGAINST FRAUD IN THE EU 27 ANALYTIC REPORT 2008.

Indagine richiesta dall'European Anti-Fraud Office e realizzata dalla Gallup Organization (consultabile su <http://ec.europa.eu>).

Percezione della estensione della corruzione o di altri illeciti nella pubblica amministrazione nazionale.



Cittadini che dichiarano di aver ricevuto la richiesta di una tangente negli ultimi 12 mesi.

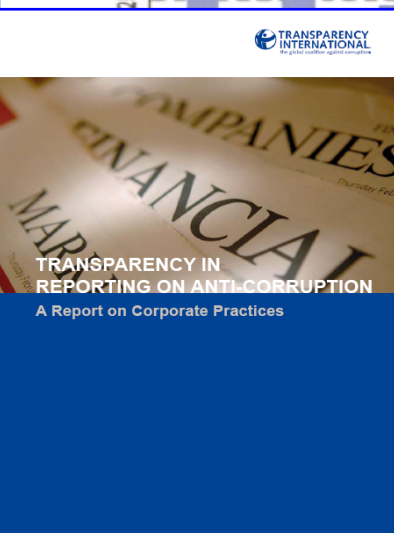
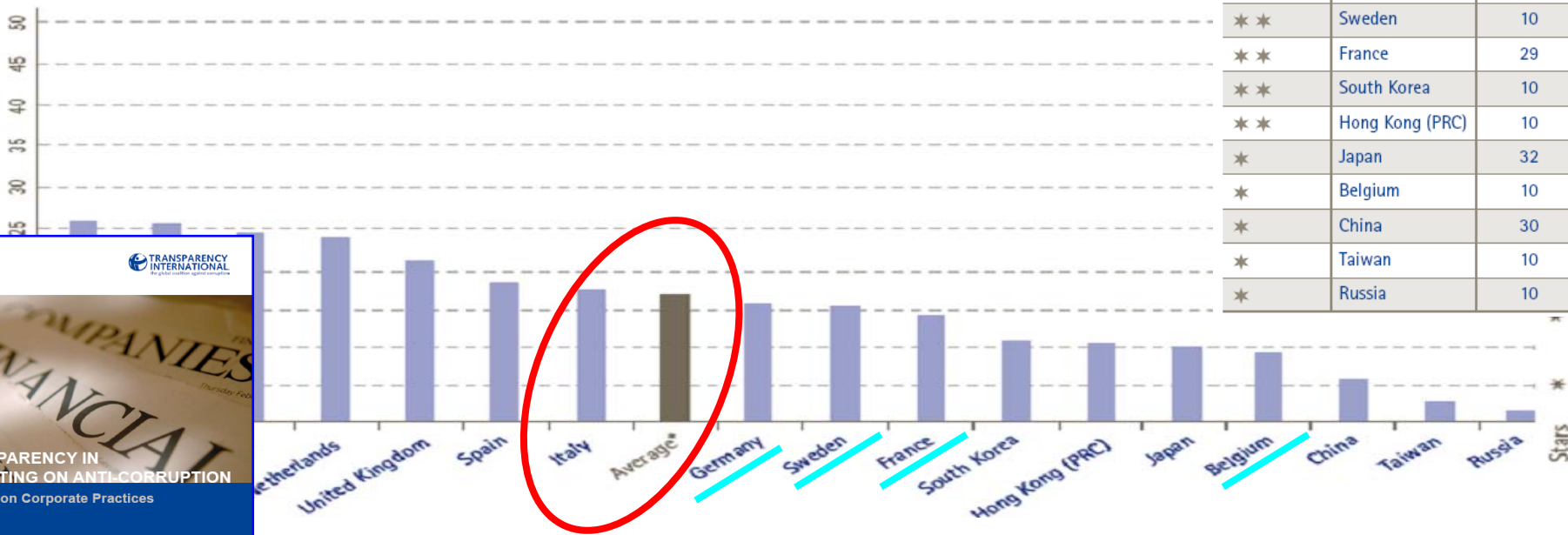




TRAC - Transparency in Reporting on Anti-Corruption

1. Tra le aziende analizzate la media è di 17 punti su 50.
2. L'Italia si posiziona sopra la media mondiale davanti a Paesi come Germania, Svezia, Francia, Belgio.

Stars	Country/ Territory	Number in sample	Average Score
***	Canada	21	27
***	United States	119	25
***	Switzerland	10	25
***	Netherlands	20	24
***	United Kingdom	30	22
**	Spain	11	19
**	Italy	20	18
**	Average*	486	17
**	Germany	40	16
**	Sweden	10	15
**	France	29	14
**	South Korea	10	11
**	Hong Kong (PRC)	10	11
*	Japan	32	10
*	Belgium	10	9
*	China	30	6
*	Taiwan	10	3
*	Russia	10	2





La morfologia della corruzione

	2004		2005		2006		2007		2008		I sem. 2009	
Delitti registrati	3.403		3.552		5.499		3.368		3.317		1372	
Persone denunciate	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	2.774	9.708	2.914	10.611	5.634	14.342	3.516	10.844	2.918	10.486	1638	3936
	12.482		13.525		19.976		14.360		13.404		5574	



La morfologia della corruzione

	2004	2005	2006	2007	2008	I sem.2009
corruzione <i>(art. 318, 319, 320 cp)</i>	158	126	112	128	140	44
concussione <i>(art. 317 cp)</i>	138	115	80	130	135	58
peculato <i>(art. 314 cp)</i>	273	279	243	270	272	133
abuso d'ufficio <i>(art. 323 cp)</i>	1016	1051	935	1097	1.134	475
truffa per il conseguimento ... <i>(art.640 bis cp)</i>	824	893	2.725	778	737	336
indebita percezione <i>(art. 316 ter cp)</i>	462	598	858	393	334	99



La morfologia della corruzione

	delitti					
	truffa per il ... (ex art.640 bis c.p.)			indebita percezione (art. 316 ter cp)		
	M	F	TOT.	M	F	TOT.
ABRUZZO	547	335	882	24	27	51
BASILICATA	511	240	751	64	99	163
CALABRIA	3892	1389	5281	591	305	896
CAMPANIA	2092	1928	4020	158	299	457
EMILIA R.	591	243	834	96	58	154
FRIULI V.G.	538	302	840	154	102	256
LAZIO	779	213	992	186	170	356
LIGURIA	306	105	411	119	92	211
LOMBARDIA	2126	989	3115	225	124	349
MARCHE	315	105	420	61	61	122
MOLISE	206	47	253	5	4	9
PIEMONTE	732	340	1072	232	169	401
PUGLIA	3334	1915	5249	943	884	1827
SARDEGNA	578	94	672	83	37	120
SICILIA	5075	1805	6880	525	258	783
TOSCANA	628	330	958	557	317	874
TRENTINO A.A.	196	103	299	141	109	250
UMBRIA	241	96	337	150	66	216
V. D'AOSTA	53	18	71	51	68	119
VENETO	1159	557	1716	88	52	140
Totale	23899	11154	35053	4453	3301	7754



PER VINCERE LA CORRUZIONE

PREVENZIONE SITUAZIONALE

quindi dissuasione

FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI

quindi, denuncia

MERITOCRAZIA

quindi, competizione



Indice



1 - La breve storia del SAeT.



2 - L'attività del SAeT.



3 - 10 aspetti di interesse in merito alla corruzione misurata (statistiche Ministero dell'Interno).



8 - Alcuni aspetti problematici



10 - Alcuni profili da approfondire.



La breve storia del SAeT

- Il decreto legge 112 del 2008 ha soppresso l'Alto Commissariato anticorruzione.
- Con DPCM del 2 ottobre 2008 le funzioni sono state trasferite al Dipartimento della Funzione Pubblica che può diventare - quando interverrà la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC, Merida 2003) - l'organo previsto dall'art.6 deputato alla prevenzione del fenomeno.
- Il **S.A.@T.** :
 - ✓ ha valorizzato l'esperienza fin lì maturata;
 - ✓ opera nell'ambito del Dipartimento con la necessaria autonomia funzionale;
 - ✓ si è inserito naturalmente nel processo di trasparenza già avviato dal Governo;
 - ✓ è caratterizzato da una struttura operativa volutamente snella e marcatamente tecnica (HUB) che catalizza e coordina il lavoro svolto da altri soggetti pubblici (SPOKE) istituzionalmente competenti in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.



Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione



Alcuni aspetti di interesse in merito alla corruzione misurata.

1. Una media annua di 3800 denunce registrate per **REATI CONTRO LA P.A.** dal 2004 ad oggi : quindi, **1 reato per dipendente pubblico** e quasi **1 delitto contro la PA ogni 1000 delitti totali consumati in Italia;**
2. una media di 131 denunce registrate annue per **CORRUZIONE** dal 2004 ad oggi : quindi, **4,3 ogni 100mila dipendenti pubblici;**
3. una media di 117 denunce registrate per **CONCUSSIONE** dal 2004 ad oggi: quindi, **3,9 ogni 100mila dipendenti pubblici;**
4. solo il delitto di **ABUSO D'UFFICIO**, caratterizzato dal Legislatore come norma residuale di chiusura dagli incerti esiti processuali e con una ben più lieve previsione sanzionatoria, **presenta una frequenza significativa** con un dato medio annuo di denunce registrate di 1024;



Segue

Alcuni aspetti di interesse in merito alla corruzione misurata.

5. la **reale minaccia** proviene da **REATI - di tipo PREDATORIO** rispetto a **fondi/finanziamenti pubblici - COMMESSI DA PRIVATI**: le denunce per la violazione degli artt. 640 *bis* (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) e 316 *ter* c.p. (indebita percezione di erogazioni pubbliche) sono:

nel 2004, 1.276 sui 3.403 delitti totali registrati, il
38 % ;

nel 2005, 1.491 sui 3.552, il 42 %;

nel 2006, 3.583 sui 5.449, il 66 %:

nel 2007, 1.171 sui 3.368, il 35 %,

nel 2008, 1.071 sui 3.317, il 32%,

nel I semestre del 2009, 435 sui 1372, il 31,7%.

Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione



Segue

Alcuni aspetti di interesse in merito alla corruzione misurata.

6. **esiste un problema di “NUMERO OSCURO”** soprattutto perché si tratta in larga parte di “REATI SENZA VITTIMA”, nel senso che manca nella maggior parte dei casi chi, subendo la condotta illecita, contribuisce con la sua denuncia all’avvio delle indagini preliminari;
7. **NON È POSSIBILE MISURARE, NÉ TANTOMENO STIMARE, QUESTO SOMMERSO.** Vi è, però, un paradosso che finisce con l’alimentare questa moda : tanto più alta è la cifra rilanciata sugli organi di informazione tanto maggiore sarà lo spazio ottenuto, mentre tanto più negativi, purtroppo e senza ragione, saranno gli effetti sui livelli di fiducia dei cittadini;



Segue

Alcuni aspetti di interesse in merito alla corruzione misurata.

8. la **PERCENTUALE DI DONNE DENUNCIATE** per reati contro la PA (una su quattro) è molto più elevata rispetto a quella misurata sull'intero panel di delitti censiti dalle statistiche sulla delittuosità (uno su cinque), un dato che peggiora ulteriormente proprio per quei reati destano maggiore preoccupazione (artt. 640 *bis* e 316 *ter* c.p.);



Segue

Alcuni aspetti di interesse in merito alla corruzione misurata.

9. la **DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA** dei reati contro la PA dipende dai livelli di Pil pubblico e dal numero delle “transazioni” a rischio, mentre **NON** appare corretto parlare di **densità in relazione al numero di abitanti o di dipendenti pubblici**, per evitare, ad esempio, di far diventare **A RISCHIO** una amministrazione virtuosa ed efficiente che riesce ad assicurare il servizio con pochi dipendenti;
10. il **PROFILO PROBLEMATICO** di ogni “area pubblica”, e quindi la **MAPPATURA DEL RISCHIO**, non è disegnabile solo attraverso la collocazione dell’amministrazione interessata in una scala ordinale dei reati, ma appare utile :
 - l’analisi delle sentenze emesse nel settore penale e contabile,
 - il *profiling* dell’autore, con particolare riferimento al genere e all’età;
 - l’analisi degli scioglimenti di EE.LL. e Aziende sanitarie.

Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione



Alcuni aspetti problematici.

1. l'eponimia tra corruzione e la miriade di condotte, illecite o meno, che - a vario titolo e in modo atecnico - vi si ricomprendono, non ha consentito fino ad oggi, almeno questa è l'impressione, l'individuazione condivisa di un linguaggio universale e universalmente riconosciuto nella materia;
2. la convinzione raggiunta, suffragata dai numerosi riscontri incontrati, è quella dell'esistenza di una molteplicità di dati, solo alcuni provenienti da fonti ufficiali, che coesistono, si affastellano, a volte si inseguono soprattutto sugli organi di informazione, senza riuscire a dare, però, una rappresentazione che venga, o che possa venire ritenuta credibile di questa fenomenologia criminale che incide sul desiderato, atteso livello di funzionalità della Pubblica Amministrazione;
3. la quali-quantificazione del "rischio corruzione" appare estremamente complessa: l'obiettivo ultimo non può più essere solo quello di testimoniare l'esistenza di un fenomeno criminale aggressivo, arroccato in alcuni settori, magari sedimentato in alcune aree dell'Italia.



Segue

Alcuni aspetti problematici.

4. Aspetti ambientali, comportamentali, culturali negativi e positivi, in combinazioni talora casuali e conseguenti, hanno fino ad oggi contribuito a stratificare una certa immagine del Paese : una **immagine, paradossalmente, che sembra tanto più negativa quanto maggiore è la distanza che separa l'osservatore dai fatti di interesse**, così che, soprattutto agli occhi di chi guarda all'Italia dall'estero può rafforzarsi l'immagine di un Paese dove vige la legge del più furbo o del più forte piuttosto che la forza della legge.