Nota al Rapporto 2004-2008 del Servizio anticorruzione e trasparenza del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

DI VIRGINIO VITULLO

Nel mese di marzo è stato presentato al Senato, dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, il primo rapporto del servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT).

Il SAeT nasce nel 2008 a seguito della soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione[1] prevista dal Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133[2], recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. Attualmente il nuovo servizio anticorruzione e trasparenza opera all'interno del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il rapporto oggetto della presente nota si articola in tre sezioni principali con le quali si tenta una descrizione dei concetti di trasparenza e di corruzione, una rielaborazione e misurazione della c.d. "corruzione scoperta" attraverso i dati forniti dal ministero dell'Interno e una alla rilevazione della corruzione come "fenomeno percepito" sia dall'opinione pubblica sia da esperti internazionali sia all'interno della stessa amministrazione.

Per rendere tutto ciò possibile sono stati utilizzati i risultati emersi da rilevazioni avviate in passato da centri di ricerca e organismi internazionali come, ad esempio, *Trasparency International*[3].

Nella sezione denominata "Funzioni, struttura e attività del SAeT" si descrive il modello organizzativo adottato dal servizio, cioè quello dell' "*Hub & Spoke*", attraverso il quale questo piccolo nucleo costituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, attualmente dotato di poche risorse sia tecniche che finanziarie,

---

[1] Legge istitutiva 16 gennaio 2003, n. 3 "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione".

[2] Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, articolo 68, comma 6, lett. a): "In particolare sono soppresse le seguenti strutture: a) Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione di cui all'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e successive modificazioni.;b) Alto Commissario per la lotta alla contraffazione di cui all'articolo 1-quater del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e all'articolo 4-bis del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81; c) Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 9 marzo 1971, n. 98".

[3] *Trasparency International* è un'organizzazione internazionale, non governativa, no profit, indipendente, fondata nel 1993 a Berlino, che lotta contro la corruzione tramite le sue sezioni nazionali nel mondo, sviluppando un approccio globale al fenomeno. V. http://www.transparency.it/

tenterà di mettere a sistema il *knowhow* già presente in altre strutture pubbliche grazie ad un sistema di protocolli d'intesa e convenzioni.
Infine nella terza ed ultima parte del rapporto viene enunciato il nuovo modello elaborato per la lotta alla corruzione basato sull'analisi del rischio che questa comporta, l'introduzione di procedure di controllo e nuove ipotesi di responsabilità organizzativa in aggiunta alle fattispecie già previste dal codice penale. Inoltre, entro la fine dell'anno sarà messo a disposizione da SAeT un nuovo modello di valutazione del rischio di corruzione all'interno delle Pubbliche Amministrazioni.
Passando ad analizzare più nel dettaglio il rapporto oggetto della nota ed in special modo la prima parte si può evidenziare come il concetto della trasparenza, che consente una maggiore partecipazione dei privati nei procedimenti amministrativi che riguardano i loro interessi, trovi forti limiti essendo , ad oggi, confinato nell'ambito della conoscibilità del procedimento amministrativo ed assumendo un certo rilievo nell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni,.
Nello stesso contesto viene mostrato, però, il grande contributo che è stato apportato dal "Codice dell'Amministrazione digitale"[4] il quale ha posto l'Italia ai vertici nell'uso delle tecnologie nei rapporti tra privati e Pubblica Amministrazione ed attualmente oggetto di ulteriori implementazioni e correzioni delle criticità dovute alle previsioni del "piano industriale per l'innovazione" presentato dal ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.
La trasparenza assume, quindi, un ruolo centrale nella lotta alla corruzione non attraverso delle semplici giustificazioni in merito alla sua attività nei confronti dei cittadini utenti, ma adottando una "strategia di ascolto" che possa permettere alla Pubblica Amministrazione di assumere informazioni utili dalle critiche mosse dall'opinione pubblica così da trarne spunti per il miglioramento dell'organizzazione.
Inoltre, nella relazione viene esaminata la percezione della corruzione da parte dell'opinione pubblica sia a livello nazionale che internazionale attraverso rilevazioni empiriche sia di tipo giornalistico sia attraverso il c.d. "indice di percezione della corruzione" (CPI)[5] elaborato fin dal 1995 da *Trasparency International*[6].
Il rapporto in commento evidenzia anche forti dubbi in merito ad eventuali limiti presentati da questo strumento di calcolo della percezione della corruzione, in

[4] D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell' Amministrazione Digitale".
[5] *Corruption Perception Index* (CPI) – "Indice di Percezione della Corruzione" Il CPI è un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi nel mondo, attribuendo a ciascuna Nazione un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). Si tratta di un indice composito, ottenuto sulla base di varie interviste/ricerche somministrate ad esperti del mondo degli affari e a prestigiose istituzioni. La metodologia viene modificata ogni anno al fine di riuscire a dare uno spaccato sempre più attendibile delle realtà locali. Le ricerche vengono svolte da Università o Centri di Studio, su incarico di *Transparency International*." Il CPI classifica 180 nazioni in base ai loro livelli percepiti di corruzione. V.di http://www.transparency.it/ind_ti.asp.
[6] I dati emersi da un'indagine di *Trasparency* per il 2008 collocano il nostro Paese al 55° posto in graduatoria immediatamente dopo il Sud Africa e comunque dietro ai principali paesi OCSE, perdendo così 14 posizioni rispetto alla graduatoria 2007. V.di http://www.transparency.it/ind_ti.asp?idNews=26&id=cpi

quanto, coglierebbe solo una dimensione parziale del fenomeno corruttivo comportando, di conseguenza, sia una difficile individuazione delle cause sia un mancato utilizzo per la misurazione di un trend all'interno di un arco temporale ed in aggiunta le sue rilevazioni, a parere di alcuni ricercatori come Kaufmann della World Bank, risulterebbero imprecise.

Nella seconda sezione del rapporto vengono esposte le attività, le relazioni internazionali ed i modelli operativi adottati dal SAeT al fine di realizzare i propri compiti istituzionali. Con particolare rilievo viene descritto il prima citato sistema " *Hub&Spoke*"[7]; con tale metafora organizzativa, la cui traduzione letterale significa "mozzo di una ruota dal quale partono tanti raggi", si vuole identificare il nuovo servizio anticorruzione come un *hub* (mozzo) dal quale, attraverso protocolli d'intesa e convenzioni, si vogliono divulgare conoscenze, tecniche e informazioni tra le varie amministrazioni.

Nello stesso tempo, per ciò che concerne le relazioni internazionali, il Servizio anticorruzione e trasparenza è riuscito a mantenere una serie di rapporti instaurati dall'ormai soppresso Alto Commissario, dimostrando così il sempre maggiore interesse del nostro Paese alla lotta contro la corruzione. Attualmente le relazioni di maggiore rilievo sono con l' ONU[8], con il Consiglio d'Europa[9], ed infine con l'OCSE[10].

Nella terza ed ultima parte del rapporto viene descritto un nuovo modello di intervento per l'anticorruzione con il quale vengono attribuite forti responsabilità in capo alla figura del dirigente dal quale dipende il reo, nel momento in cui il dirigente non riesca a dimostrare di aver adottato ogni misura necessaria per prevenire il rischio di corruzione all'interno della struttura da lui gestita.

Ogni anno, sulla base di un'autodiagnosi, ciascun settore della Pubblica Amministrazione valuterà il rischio di corruzione per ogni sua unità organizzativa e solo in un secondo momento ogni singolo dirigente avrà l'onere di formulare, sulla base della sopra citata auto-valutazione, il "programma anticorruzione e trasparenza" in cui verranno individuate le unità ed i responsabili deputati alla gestione del rischio.

Nell'ipotesi in cui si verifichino episodi di corruzione, nei confronti del dirigente generale non sarà avviato un procedimento penale ma nel caso di mancata predisposizione e attivazione di tutte le procedure previste per la prevenzione del rischio, gli sarà addebitata una "responsabilità organizzativa personale" che potrà condurre anche alla risoluzione del rapporto di lavoro per giusta causa;

---

[7] Il modello *Hub&Spoke*, già utilizzato in molti settori come la sanità , la logistica ed i trasporti, ha la capacità di rendere possibile lo scambio di grandissime quantità di dati operando con elevata efficienza e costi contenuti.

[8] Convenzione ONU contro la corruzione. Firmata a Merida (Messico) il 9 dicembre 2003, non ancora ratificata dall'Italia.

[9] Consiglio d'Europa – GRECO (Group of States against corruption). Convenzioni Civile e Penale contro la corruzione. Firmate a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e 4 novembre 1999, non ancora ratificate dall'Italia.

[10] Convenzione OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) contro la corruzione del funzionario pubblico straniero nelle transazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 21 novembre 1997 e ratificata dall'Italia il 15 dicembre 2007.

naturalmente per far si che questa nuova figura di responsabilità possa trovare applicazione dovrà essere appositamente inserita nel contratto di lavoro del dirigente stesso.

Tale nuovo quadro, che si andrà a configurare in un futuro prossimo, trova fonte di ispirazione in concetti che spaziano dal codice etico della Pubblica Amministrazione, ispirato al D.Lgs 231/01[11], a quello di responsabilità organizzativa riconducibile alla normativa sulla sicurezza sul lavoro[12].

Il complesso dell'impianto normativo, in via di predisposizione, rivolto alla lotta alla corruzione, viene identificato come strumento in grado di "spingere" i funzionari pubblici all'adozione di comportamenti etici, ponendo al centro del sistema la figura del dirigente visto non solo come soggetto investito del potere di far rispettare le norme esistenti nell'ordinamento giuridico ma anche di una funzione di analisi e di valutazione e prevenzione.

Il SAeT, affinché quanto fin'ora riportato possa trovare un'applicazione reale, ha in programma di predisporre una serie di strumenti per la lotta alla corruzione di cui, in questa sede si riporta una semplice elencazione:

- sviluppo di un modello per la misurazione del fenomeno;
- metodologie per l'analisi del rischio che ciascuna amministrazione dovrà adottare per procedere in autodiagnosi alla valutazione del rischio di corruzione;
- linee guida per redigere un *programma annuale di contrasto alla corruzione* da rendere disponibile sul sito di ciascuna organizzazione e da comunicare al SAeT per l'elaborazione del piano annuale nazionale anticorruzione;
- piano nazionale di contrasto alla corruzione e diffusione della trasparenza;
- sistemi di segnalazione interni all'amministrazione di rischi di corruzione per garantire la trasparenza ed il coinvolgimento di tutta la struttura alla lotta alla corruzione;
- programmi di formazione, anche con supporto e-learning, per accompagnare tutto il processo di introduzione di questi nuovi concetti ed elementi;
- organizzazione di un *Multistakeholder Forum dell'Anticorruzione*[13].

[11] Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, "*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300*".

[12] Decreto legislativo 4 aprile 2008, n. 81, "*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*".

[13] *Multistakeholder Forum* dell'Anticorruzione: forum finalizzato all'adesione di tutti i soggetti impegnati ed interessati alla lotta alla corruzione come associazioni di volontariato, associazioni di categoria, fondazioni – bancarie e non -, categorie professionali, organismi no profit, ecc. Il forum ha l'obiettivo di imitare quanto già fatto dal Ministero del Welfare attraverso la Fondazione CRS (Corporate Social Responsability) per la divulgazione della cultura della Responsabilità Sociale delle Imprese.