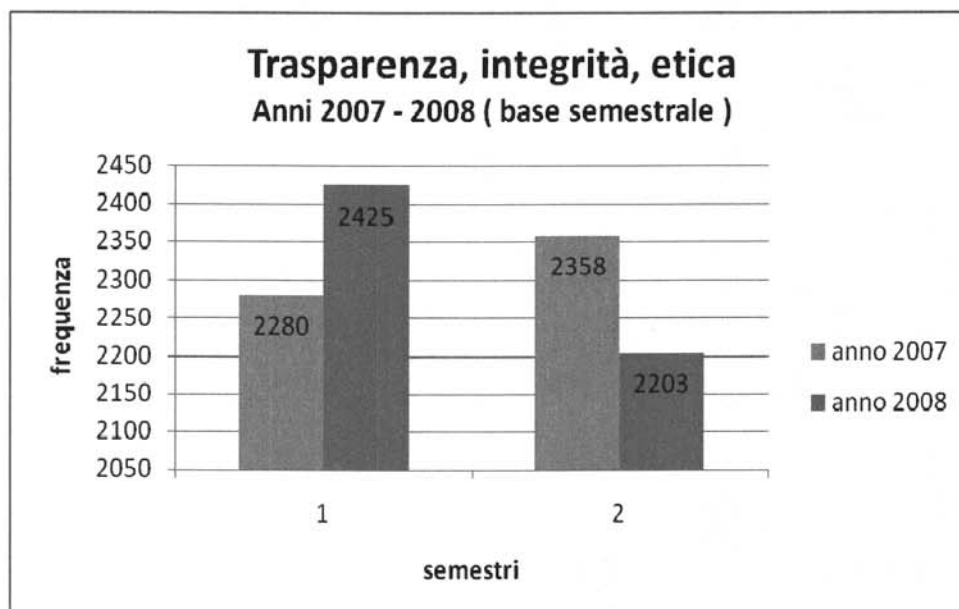


Figura 1.8



Rispetto alle parole chiave:

- nel 2007 il 48% delle ricorrenze dei lanci di agenzia "illeciti contro la PA" fa riferimento solamente al termine "corruzione";
- nel 2008 il termine corruzione cala del 5% mentre i termini "concussione" e "tangenti" aumentano del 4%;
- la parola "corruzione" continua ad essere la più gettonata nel 2008 (41,5 %) seguita subito dopo dalla parola "tangenti" (22,35%);
- la parola "trasparenza" nel 2007 è di gran lunga il termine maggiormente ricorrente (63,4%);
- nel 2008 la combinazione "trasparenza in PA" sale di circa il 2% e compensa la flessione della sola parola "trasparenza" -2% tra 2007 e 2008.

Per quanto riguarda i settori dove si registrano le maggiori frequenze:

- nel 2007 il settore più segnalato per illeciti nei confronti della PA era "appalti e lavori pubblici"; segue con poco distacco "ambiente e rifiuti",
- in coda i "finanziamenti" e "fondi europei", "ospedali e sanità", e da ultima "università";
- nel 2008 la graduatoria rimane pressoché invariata anche se "appalti e lavori pubblici" quasi raddoppia il numero delle segnalazioni.

La conclusione

I temi legati alla corruzione e alla trasparenza sono fortemente presenti sui lanci della agenzie di stampa. A giudicare dal confronto tra i due anni analizzati tale

presenza si mantiene costante; ciò significa che c'è attenzione al tema. Va rilevato tuttavia che i lanci delle agenzie stampa non sempre sono ripresi in maniera corretta, determinando a volte una percezione distorta del fenomeno.

La percezione che si ricava dall'analisi dei lanci di agenzia, comunque, non tiene conto di un altro media importante, la televisione, che si proverà monitorare a partire dal 2009 attraverso una convenzione con l'AGCOM, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

3.3 Il Corruption Perception Index (CPI) di Transparency International: metodologia, risultati, usi ed abusi

Caratteristiche e metodologia

L'indice di percezione della corruzione (CPI) è un indice annuale compilato fin dal 1995 da Transparency International, organizzazione non governativa internazionale che ha come missione quella di contrastare il fenomeno della corruzione a livello globale, facendo leva sull'impegno della società civile e creando un consenso intorno all'implementazione di riforme anticorruzione.

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 combinando dati da fonti diverse ed, in particolare, tratti da varie indagini ed analisi condotte da istituzioni indipendenti e rivolte ad esperti del mondo degli affari ed a prestigiose istituzioni. Complessivamente nel 2008 sono state utilizzate 13 diverse fonti di dati, predisposte da 11 istituzioni indipendenti. Per quanto riguarda il calcolo del valore del CPI per l'Italia, sono state utilizzate 6 fonti (Tab. 1.4), predisposte da 5 diverse istituzioni.

Come si intuisce dall'esame delle fonti utilizzate, il CPI rileva la percezione della corruzione di esperti ed opinion leader qualificati e si basa su fonti molto diverse per metodo e disegno campionario.

Un grosso lavoro è stato compiuto dai ricercatori che hanno sviluppato il CPI per offrire una facile leggibilità dell'indice. Infatti viene compiuta una complessa procedura di standardizzazione in due fasi che consente di ottenere punteggi che spaziano sempre in intervallo di valori compresi da 0 a 10.

Tabella 1.4: Le fonti utilizzate per il calcolo del CPI con riferimento all'Italia

ISTITUZIONI	FONTI	ANNO DI RIFERIMENTO	TIPOLOGIA DI SOGGETTI INTERVISTATI	QUESITI POSTI
Economist Intelligence Unit (EIU)	Country Risk Service and Country Forecast	2008	Personale esperto	L'abuso di una carica pubblica per trarre un guadagno privato o di partito politico
Global Insight (GI)	Country Risk Ratings	2008	Personale esperto	La probabilità di incontrare soggetti corrotti sia a livello burocratico sia politico
The International Institute for Management Development (IMD)	IMD World Competitiveness Yearbook	2007 e 2008	Top e middle management di imprese nazionali ed internazionali	Categoria Framework istituzionale-Efficienza dello Stato: "ci sono oppure no tangenti e corruzione"
Merchant International Group (MIG)	Grey Area Dynamics Ratings	2007	Personale esperto e rete di corrispondenti locali	Corruzione declinata a vari livelli: dal pagamento di tangenti ai vertici politico-amministrativi alla corruzione di impiegati
World Economic Forum (WEF)	Global Competitiveness Report	2007	Senior business leaders di imprese nazionali ed internazionali	Sono frequenti/assenti pagamenti occulti o tangenti nell'ambito di: 1) esportazioni e importazioni; 2) public utilities; 3) riscossione di imposte; m2) contratti pubblici; 5) processi giudiziari

Fonte: Transparency international (TI) and University of Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*

I risultati che emergono dall'ultima rilevazione del CPI

La tabella seguente (Tab. 1.5) riporta i risultati che emergono dall'ultima analisi condotta da Transparency International relativa all'anno 2008, con riferimento ai primi 60 paesi su un totale di 180 paesi coperti dall'analisi.

A differenza di quanto troppo spesso accade nella prassi, per una corretta lettura dell'indice occorre utilizzare tutte le informazioni presenti nella tabella.

In particolare le informazioni più rilevanti sono:

1. il *rank* ossia la posizione in graduatoria,
2. lo *score* ossia il punteggio,
3. la deviazione standard,
4. il *range* tra il valore più alto ed il più basso.

I commentatori più superficiali si concentrano solo sulla prima informazione e a volte sulla seconda, trascurando completamente le altre. Ciò può portare ad interpretazioni distorte e metodologicamente improprie (per un approfondimento si veda in proposito il paragrafo seguente). Come avverte la stessa nota metodologica del CPI 2008⁷:

«una graduatoria di Paesi può facilmente essere erroneamente interpretata come una misura assolutamente precisa delle performance di un dato paese. Questo non è affatto vero. Sin dalla sua prima pubblicazione nel 1995, TI ha fornito i dati relativi alla deviazione

⁷ Cfr. Transparency international (TI) and University of Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*, pag.8

standard e al numero delle fonti utilizzate per la costruzione dell'indice. Queste informazioni servono per evidenziare che vi è una intrinseca imprecisione. Inoltre viene fornita l'informazione del *range* tra il valore più basso/più alto. Ciò segnala il valore più alto e più basso fornito dalle diverse fonti, al fine di indicare il campo di variazione delle diverse valutazioni».

Tabella 1.5: Indice di percezione della corruzione di Transparency International (CPI 2008)

Graduatoria dei Paesi	Paesi	2008 CPI Score	Fonti utilizzate	Deviazione standard	Range tra valore più basso / più alto	Intervallo di confidenza
1	Denmark	9,3	6	0,2	8,9 - 9,6	9,1 - 9,4
1	New Zealand	9,3	6	0,2	8,9 - 9,6	9,2 - 9,5
1	Sweden	9,3	6	0,1	9,1 - 9,4	9,2 - 9,4
4	Singapore	9,2	9	0,3	8,4 - 9,6	9,0 - 9,3
5	Finland	9,0	6	0,8	7,5 - 9,4	8,4 - 9,4
5	Switzerland	9,0	6	0,4	8,5 - 9,4	8,7 - 9,2
7	Iceland	8,9	5	0,9	7,3 - 9,5	8,1 - 9,4
7	Netherlands	8,9	6	0,5	8,0 - 9,4	8,5 - 9,1
9	Australia	8,7	8	0,7	7,2 - 9,4	8,2 - 9,1
9	Canada	8,7	6	0,5	8,0 - 9,4	8,4 - 9,1
11	Luxembourg	8,3	6	0,8	7,3 - 9,2	7,8 - 8,8
12	Austria	8,1	6	0,8	7,3 - 8,9	7,6 - 8,6
12	Hong Kong	8,1	8	1,0	6,3 - 9,3	7,5 - 8,6
14	Germany	7,9	6	0,6	7,3 - 8,5	7,5 - 8,2
14	Norway	7,9	6	0,6	7,3 - 8,9	7,5 - 8,3
16	Ireland	7,7	6	0,3	7,3 - 8,0	7,5 - 7,9
16	United Kingdom	7,7	6	0,7	6,6 - 8,4	7,2 - 8,1
18	Belgium	7,3	6	0,2	7,1 - 7,6	7,2 - 7,4
18	Japan	7,3	8	0,5	6,3 - 8,1	7,0 - 7,6
18	USA	7,3	8	0,9	5,3 - 8,2	6,7 - 7,7
21	Saint Lucia	7,1	3	0,4	6,6 - 7,5	6,6 - 7,3
22	Barbados	7,0	4	0,5	6,3 - 7,5	6,5 - 7,3
23	Chile	6,9	7	0,5	5,9 - 7,6	6,5 - 7,2
23	France	6,9	6	0,7	5,9 - 7,7	6,5 - 7,3
23	Uruguay	6,9	5	0,5	6,4 - 7,5	6,5 - 7,2
26	Slovenia	6,7	8	0,5	6,1 - 7,5	6,5 - 7,0
27	Estonia	6,6	8	0,7	5,3 - 7,2	6,2 - 6,9
28	Qatar	6,5	4	0,9	5,3 - 7,5	5,6 - 7,0
28	Saint Vincent and the Grenadines	6,5	3	1,5	4,7 - 7,5	4,7 - 7,3
28	Spain	6,5	6	1,0	4,6 - 7,3	5,7 - 6,9
31	Cyprus	6,4	3	0,8	5,9 - 7,3	5,9 - 6,8
32	Portugal	6,1	6	0,9	5,2 - 7,3	5,6 - 6,7
33	Dominica	6,0	3	1,3	4,7 - 7,3	4,7 - 6,8
33	Israel	6,0	6	0,6	5,3 - 6,7	5,6 - 6,3
35	United Arab Emirates	5,9	5	1,4	3,9 - 7,5	4,8 - 6,8
36	Botswana	5,8	6	1,0	4,6 - 7,3	5,2 - 6,4
36	Malta	5,8	4	0,6	5,3 - 6,6	5,3 - 6,3
36	Puerto Rico	5,8	4	1,1	4,8 - 7,3	5,0 - 6,6
39	Taiwan	5,7	9	0,5	4,9 - 6,4	5,4 - 6,0
40	South Korea	5,6	9	1,1	3,8 - 8,0	5,1 - 6,3
41	Mauritius	5,5	5	1,1	4,6 - 7,3	4,9 - 6,4
41	Oman	5,5	5	1,4	3,5 - 7,5	4,5 - 6,4
43	Bahrain	5,4	5	1,1	3,5 - 6,3	4,3 - 5,9
43	Macao	5,4	4	1,4	3,4 - 6,6	3,9 - 6,2
45	Bhutan	5,2	5	1,1	3,9 - 6,6	4,5 - 5,9
45	Czech Republic	5,2	8	1,0	4,3 - 7,5	4,8 - 5,9
47	Cape Verde	5,1	3	1,6	3,4 - 6,6	3,4 - 5,6
47	Costa Rica	5,1	5	0,4	4,6 - 5,6	4,8 - 5,3
47	Hungary	5,1	8	0,6	4,2 - 5,9	4,8 - 5,4
47	Jordan	5,1	7	1,9	2,9 - 7,6	4,0 - 6,2
47	Malaysia	5,1	9	1,1	3,3 - 6,8	4,5 - 5,7
52	Latria	5,0	6	0,3	4,6 - 5,4	4,8 - 5,2
52	Slovakia	5,0	8	0,7	3,5 - 5,9	4,5 - 5,3
54	South Africa	4,9	8	0,5	3,8 - 5,3	4,5 - 5,1
55	Italy	4,8	6	1,2	3,3 - 6,3	4,0 - 5,5
55	Seychelles	4,8	4	1,7	3,2 - 7,3	3,7 - 5,9
57	Greece	4,7	6	0,6	3,5 - 5,3	4,2 - 5,0
58	Lithuania	4,6	8	1,0	3,2 - 6,2	4,1 - 5,2
58	Poland	4,6	8	1,0	3,3 - 5,9	4,0 - 5,2
58	Turkey	4,6	7	0,9	3,3 - 5,9	4,1 - 5,1

Il dato che tutti conoscono ed hanno riportato è che nel 2008 l'Italia si è posizionata al 55° posto in graduatoria con uno punteggio di 4,8, posizionandosi dietro ai principali Paesi OCSE e più sorprendentemente dietro a Paesi con livelli di minor sviluppo economico e sociale (ad esempio l'Uruguay classificatosi 23°; il Botswana classificatosi 36°; il Sud Africa classificatosi 54°, ecc.).

Un altro dato che molti mass media hanno riportato è che l'Italia ha perso 14 posizioni in graduatoria rispetto allo scorso anno passando dalla 41^a posizione del 2007 alla 55^a del 2008, con una differenza in termini di punteggio dello 0,4 (dal 5,2 del 2007 al 4,8 del 2008).

Una informazione che invece non è mai emersa in commenti ed analisi della ricerca di Transparency International è che l'Italia è uno dei paesi che fa segnare:

- la più alta deviazione standard (il valore è di 1,2 e si tratta del 7^a valore più alto sul complesso dei 180 paesi per cui viene elaborato il CPI);
- la più alta differenza tra il valore più alto e quello più basso (la differenza è di 3 punti e si tratta del 14^a differenza più alta sul complesso dei 180 paesi per cui viene elaborato il CPI).

Dal momento che questi due elementi indicano il livello di precisione/imprecisione della misurazione, risulta evidente che la misurazione del valore del CPI per l'Italia è notevolmente imprecisa ed è anzi una delle più imprecise con riferimento al complesso dei 180 paesi per i quali il CPI viene elaborato.

A conferma di ciò occorre evidenziare che la stessa nota metodologica del CPI specifica che un valore della deviazione standard uguale o superiore a 1 indica un sostanziale disaccordo tra le diverse fonti e quindi una significativa imprecisione della misurazione.

Se incorporiamo questa prospettiva nell'analisi del trend del valore dello CPI per l'Italia nel biennio 2007-2008, notiamo che il deterioramento dello score da 5,2 a 4,8 punti (-0,4) si associa ad un maggiore disaccordo tra le diverse fonti utilizzate e dunque ad una minor precisione della misurazione (Fig.1.9).

Se includiamo il livello di imprecisione della misurazione anche nel confronto tra l'Italia ed altri Paesi che si sono posizionati (sorprendentemente) più in alto nella graduatoria del CPI, si comprende come un'analisi scientifica dei dati sia cosa ben diversa dal titolo giornalistico "Più corrotti noi del Botswana".

Figura 1.9: Trend dell'indice di percezione della corruzione per l'Italia (2007-2008)

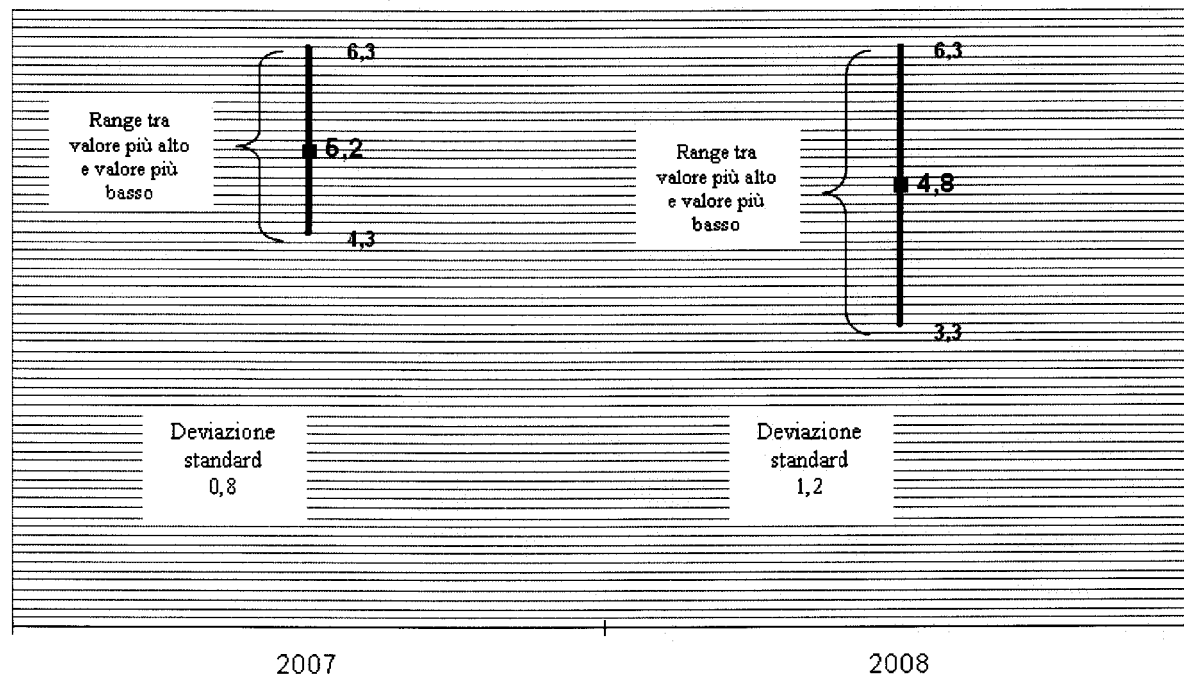
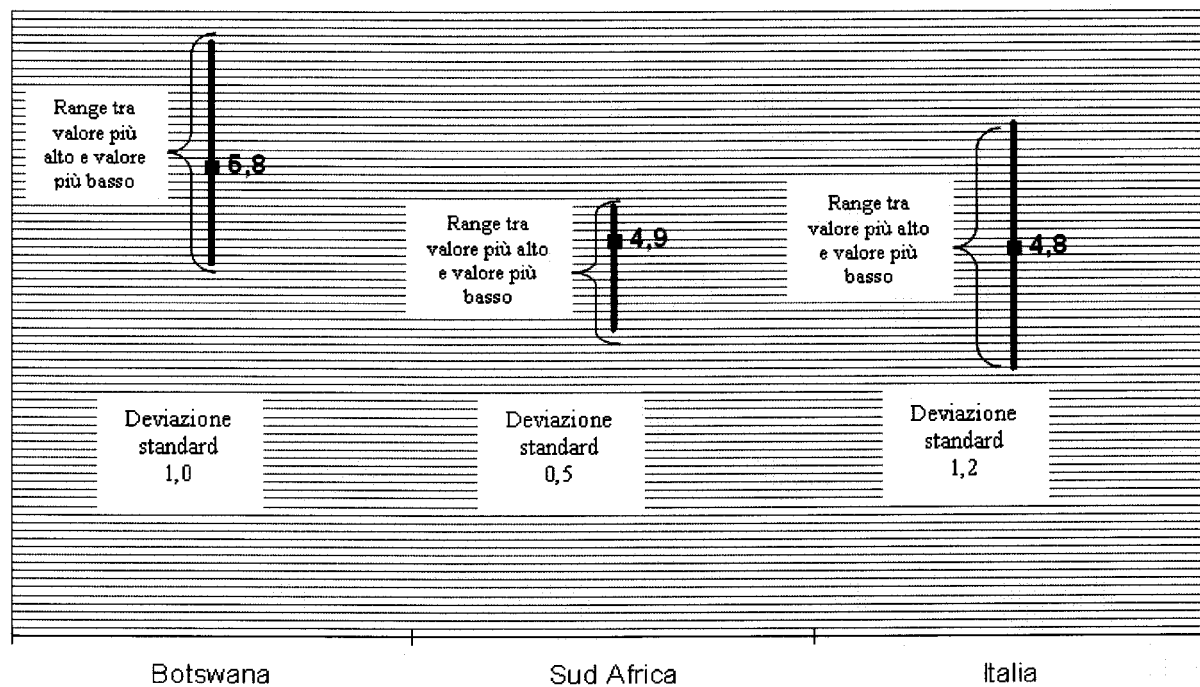


Figura 1.10: Il valore del CPI 2008: l'Italia a confronto con alcuni Paesi



Uso ed abuso (ovvero pregi e limiti) del CPI

Come indicato dalla stessa Transparency International il CPI fornisce un'istantanea delle opinioni che un panel di imprenditori e analisti internazionali ha del livello di corruzione di un dato Paese.

Lo scopo fondamentale del CPI è quello di animare il dibattito internazionale, far crescere il livello di consapevolezza a livello globale sul fenomeno della corruzione e stimolare un movimento di opinione per sostenere le riforme e le politiche anticorruzione.

Da questo punto di vista è indubbio che lo sviluppo del CPI sia stato una importante conquista e ne vanno riconosciuti i principali pregi.

Il primo pregio del CPI è proprio l'aver superato l'approccio aneddotico al tema della corruzione in favore di un approccio quantitativo, ma al contempo di facile comprensione e comunicazione.

Il secondo pregio del CPI è quello di aver fronteggiato le più evidenti limitazioni delle indagini basate su percezioni (Tab. 1.6).

Tabella 1.6: Gli sforzi compiuti per risolvere i principali problemi connessi alla rilevazione di percezioni

LIMITI DELLE INDAGINI PERCETTIVE	SOLUZIONI PROPOSTE DAL CPI
1. 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» (Lambsdorff, 2001, p.2)	1. si utilizza una media triennale dei dati per ridurre la sensibilità della misurazione ad improvvisi scandali mediatici
2. a livello locale le percezioni possono essere condizionate da differenti interpretazioni e schemi culturali di che cosa costruisca effettivamente corruzione e cosa no	2. vengono esclusi dall'analisi le persone residenti nel paese per il quale si calcola il valore del CPI
3. alcune persone possono non avere una valida base conoscitiva ed esperienziale per esprimere la propria percezione.	3. vengono esclusi dall'analisi i cittadini in generale (ci si basa solo su esperti) sulla base della considerazione che essi non abbiano l'esperienza e le conoscenze necessarie

Un terzo pregio del CPI è che, essendo un indice composito, basato sull'aggregazione di diverse fonti, esso ha un minor rischio di errore. Inoltre è stato dimostrato che i dati provenienti dalle diverse fonti su cui si basa il CPI sono ben correlati tra di loro, il che depone a favore dell'affidabilità complessiva dell'indice.

Nonostante i suoi notevoli pregi, il CPI ha diversi limiti:

1. Coglie solo una dimensione parziale del fenomeno corruttivo. Il CPI rileva solo il livello percepito di corruzione. La percezione non sempre può avere una stretta connessione con l'esperienza diretta. Consci di tale limitazione la stessa Transparency International ha promosso altri strumenti tra cui il Global Corruption Barometer (GCB) che, ideato nel 2003, è un sondaggio che si rivolge direttamente ai cittadini. Nell'ambito del Barometro un importante quesito rivolto ai cittadini chiede: "Negli scorsi 12 mesi tu o un componente della tua famiglia ha pagato tangenti in una qualsiasi forma?". Questo quesito non si basa sulla percezione (come nel caso del CPI) ma sulla effettiva esperienza. L'ultimo dato disponibile per l'Italia risale al 2004⁸ e denota una risposta affermativa solo per il 2% dei rispondenti (ponendo l'Italia tra i Paesi migliori, agli stessi livelli di Danimarca, Svizzera, Svezia e Norvegia). Insomma, passando dal dato percepito a quello esperienziale ne emerge una immagine completamente differente. Le ragioni di questa rilevante incongruenza possono essere spiegate con il fatto che, quando si rileva la percezione di quanto sia esteso il fenomeno della corruzione, si rileva un amalgama di situazioni molto differente. 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. È evidente però che si tratta di situazioni profondamente differenti. Il grosso limite del CPI è che tende a fare di "tutta l'erba un fascio" mettendo insieme situazioni anche profondamente diverse. È in questa chiave di lettura che forse andrebbe riletta la posizione dell'Italia rispetto ad altri paesi come ad esempio il Botswana, il Sud Africa, ecc.
2. Rileva il sintomo ma dice poco sulle cause ed è poco utile per individuare la cura. Lo scopo del CPI è come detto quello di alimentare un movimento di opinione a supporto delle riforme e delle politiche per il contrasto della corruzione. A tal fine è uno strumento molto utile ed indubbiamente efficace. Tuttavia, sapere che l'Italia è ammalata ed ha 40° di febbre - è cioè al 55° posto al mondo - ci dice forse qualcosa sulla causa della malattia o sui farmaci per curarla? La risposta è negativa e non dipende da un difetto della misura, ma dal fatto che essa è nata per uno scopo diverso da questo. Il problema è che essendo molto carenti altre importanti misure, si è finito per voler assegnare al CPI funzioni e ruoli che non gli sono propri.

⁸ Il GCB è stato realizzato anche negli anni successivi, ma nelle edizioni relative agli anni 2005, 2006, 2007 il quesito "Negli scorsi 12 mesi tu o un componente della tua famiglia ha pagato tangenti in una qualsiasi forma?" è stato posto per tutti i paesi ad esclusione di Italia e Germania. Non è stato possibile reperire informazioni sulle ragioni di questa esclusione.

3. È una misurazione piuttosto imprecisa. Come hanno evidenziato alcuni autorevoli ricercatori (ad esempio Kaufmann della World Bank) “la combinazione di poche fonti con una alta varianza tra esse rende piuttosto limitativo effettuare una lettura in termini di punteggi medi e di posizione in graduatoria”. Nel paragrafo precedente sono stati evidenziati tutti i limiti di questa operazione con riferimento al caso dell'Italia, che rispetto ad altri paesi risente maggiormente di questa carenza di precisione.
4. Non può essere utilizzato per effettuare confronti nel tempo (trend). La metodologia di costruzione del CPI è tale che è poco affidabile effettuare dei confronti temporali ed utilizzare tali informazioni per esprimere un giudizio sul livello di efficacia delle politiche anticorruzione. Ciò dipende in primo luogo dal fatto che la lista di Paesi per i quali si calcola l'indice può cambiare nel tempo in maniera non controllata (alcuni paesi possono entrare ed altri uscire dalla lista per effetto del vincolo della presenza di almeno tre fonti valide per ogni paese). Inoltre la posizione in graduatoria può variare al variare della metodologia di standardizzazione utilizzata. Infine, i margini (a volte piuttosto elevati) di imprecisione nella misurazione, di cui al punto precedente, possono rendere poco affidabile il confronto temporale.

I primi due limiti sono intrinseci al CPI mentre i restanti due sono estrinseci, nel senso che sono in gran parte connessi ad una sua non corretta utilizzazione.

Considerazioni conclusive sull'indicatore di percezione di Transparency International

Il Corruption Perception Index di Transparency International è indubbiamente uno strumento importante e prezioso. Il suo uso non corretto può però portare a distorsioni che non giovano alla causa del contrasto dei fenomeni corruttivi.

L'Italia è certamente un Paese in cui sono emersi grandi scandali ed episodi di grande corruzione che non vanno in alcun modo sottovalutati. Tuttavia è una situazione profondamente diversa (e non necessariamente migliore o peggiore) da quella di paesi in cui esistono forme di corruzione a livello più basso, ma più diffuso.

C'è una forte esigenza di costruire misure più dettagliate del fenomeno, che ne colgano le diverse dimensioni e sfaccettature e che consentano di indagarne le caratteristiche a livello territoriale e settoriale. In altri termini servono misure che siano di supporto alla realizzazione di politiche mirate per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno.

Capitolo

4**LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE DA
PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI****4.1 Premessa**

Non esistono al momento studi ed analisi che tentano di misurare la percezione del fenomeno corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni, anche se sarebbe un dato interessante da raccogliere ed elaborare: senza la percezione che esiste un problema non si può trovare una soluzione al problema stesso.

Il SAeT, in questi primi mesi di attività, ha provato a cercare qualche elemento che potesse fornire una qualche indicazione al seguente quesito: la pubblica amministrazione è cosciente che esiste la corruzione e se sì che cosa fa per contrastarla in maniera preventiva?

La percezione del problema sul fronte della pubblica amministrazione italiana è stata indagata attraverso la rielaborazione di due ricerche:

- una indagine conoscitiva di ampio raggio promossa dall'Alto Commissario prima della sua soppressione i cui risultati non sono mai stati elaborati e presentati;
- un'indagine "a cono molto più stretto" e promossa dal CISP, il centro di innovazione nella pubblica amministrazione dell'Università di Tor Vergata nell'ambito di una indagine sul livello di operatività della funzione *internal auditing* in alcune pubbliche amministrazioni con particolare riguardo all'adozione di tecniche per la scoperta di frodi e fenomeni di corruzione.

I risultati di tali ricerche vengono qui presentati per aggiungere un ulteriore tassello di informazione utile a comporre un mosaico che, anche se dai contorni non delimitati, si può tentare di perfezionare con il tempo.

**4.2 La percezione della corruzione nella Pubblica Amministrazione:
indagine sui ministeri e la Presidenza del Consiglio**

Nella primavera del 2007, a quattro anni dalla sua istituzione, l'ufficio dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, ha avviato una indagine attraverso un questionario inviato a 18 amministrazioni centrali per un totale di 65 questionari

(in alcuni casi il questionario copriva articolazioni diverse delle amministrazioni: si veda Tabella 1.7). L'obiettivo dell'indagine è stato quello di indagare il livello di percezione del fenomeno corruzione ed altri aspetti di spettro più ampio.

Tabella 1. 7: Distribuzione questionari per amministrazioni⁹
(indagine Alto Commissario 2008).

DISTRIBUZIONE DEI QUESTIONARI COMPILATI	N.
Ministero affari esteri	2
Ministero della giustizia	1
Ministero della difesa	1
Ministero dello sviluppo economico	1
Ministero del commercio internazionale	1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1
Ministero delle infrastrutture	1
Ministero dei trasporti	1
Ministero del lavoro e della previdenza sociale	1
Ministero della salute	1
Ministero per i beni e le attività culturali	1
Ministero dell'interno	3
Ministero delle comunicazioni	1
Ministero della solidarietà sociale	1
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	4
Ministero dell'economia e delle finanze	4
Ministero della pubblica istruzione	21
Presidenza del Consiglio dei Ministri	19
Totale	65

Il questionario, infatti, tentava di indagare aspetti quali le procedure seguite nelle aree delle risorse umane (reclutamento, formazione, assegnazione di incarichi

⁹ **Per Min. Affari Esteri:** D.G. affari amm.vi bilancio patrimonio, Ispettorato generale; **Per Min. Interno:** Isp. generale di Amministrazione, Ufficio centrale ispettivo, Ufficio centrale ispettivo, Dip. VV.FF. del soccorso pubblico e della difesa civile; **Per Min. Politiche Agricole Alimentari e Forestali:** Dipartimento agricoltura, Ispettorato controllo qualità prodotti agroalimentari, Servizio Controllo Interno, Ispettorato Gen. Corpo Forestale; **Per Min. Economia e Finanze:** Dip. Ann.ne Gen. Pers. e Servizi Tesoro, Dipartimento Ragioneria Generale Stato, Dipartimento del Tesoro, Dipartimento per le Politiche Fiscali; **Per Min. della pubblica istruzione:** Dipartimento istruzione, Dipartimento programmazione, Lombardia (1 e 2), tutte le Regioni tranne Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta; **Per Pres. Consigli dei Ministri:** Segretariato Generale Dipartimento del Cerimoniale di Stato, Segretariato Generale Dipartimento per le Risorse Umane ed i Servizi Informatici, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, Segretariato Generale, Ufficio di Bilancio e Ragioneria, Ufficio per i Voli di Stato di Governo e Umanitari, Dipartimento per le politiche della famiglia - Struttura di Missione, Dipartimento della Protezione Civile, Dipartimento Programmazione e Coordinamento Politica Economica, Dipartimento per il Programma di Governo, Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo, Dipartimento per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, Ufficio Stampa Palazzo Chigi, Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Segreteria Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province Autonome, Dipartimento per gli Affari Regionali.

dirigenziali e di consulenza, procedimenti disciplinari, operatività dei servizi ispettorato e dei controlli interni, la gestione finanziaria e gli acquisti, il sistema di garanzia della trasparenza ed accesso agli atti, la pubblicità degli stessi, ecc.) e copriva l'arco temporale che va dal 2003 al 2007, quindi un periodo significativo ancorché lontano nel tempo.

Per gli aspetti correlati al livello di percezione della corruzione, il questionario tentava di indagare:

- se si erano riscontrati fenomeni di corruzione;
- se erano state adottate misure di prevenzione;
- se era stato adottato un codice di condotta;
- come e se era stata controllata la sua corretta applicazione.

L'indagine non fu mai completata dall'Alto Commissario ed il SAeT, nel coglierne l'eredità, ha ritenuto invece opportuno elaborare le risposte ottenute per trarre elementi di riflessione utili anche per il futuro sotto due profili: quello metodologico e quello della percezione del problema.

Sotto il profilo metodologico va rilevato che l'idea di lanciare un'indagine per misurare il livello di percezione del problema è sicuramente buona. SAeT dovrà cogliere l'occasione per meglio modulare l'indagine prendendo in considerazione una serie di elementi quali:

- valutare se è il caso di mantenere come strumento di indagine il questionario o invece non convenga utilizzare la tecnica dell'intervista o dell'audizione, magari guidata da un questionario inviato anticipatamente, dal momento che gli enti centrali non sono molti e con il contatto diretto si riescono a superare incomprensioni, confusioni e malintesi;
- limitare i campi di indagine a vantaggio della qualità delle risposte;
- individuare meglio i soggetti da contattare;
- allargare l'indagine ad altre tipologie di amministrazioni pubbliche, ovviamente quelle più critiche dal punto di vista della corruzione.

Sotto il profilo della percezione/misurazione del tema corruzione, l'analisi incrociata delle varie risposte ancorché parziali ed ormai datate (2007) mette in evidenza i seguenti elementi:

- 9 ministeri su 18, pari al 50% hanno evidenziato casi di corruzione;
- di questi 6 su 9 hanno indicato anche il numero di episodi di corruzione scoperta: 97 casi con punte di 37 e 33 su due enti;
- tali episodi hanno provocato:
 - ben 16.452 provvedimenti disciplinari (ovviamente non tutti per reati connessi alla corruzione), di cui il 68,6% concentrati in un singolo ministero;
 - 285 condanne.

Occorre osservare che il fatto che i fenomeni corruttivi siano più frequenti in alcuni enti piuttosto che in altri, può significare una maggiore concentrazione di

corruzione in tali enti oppure la presenza di sistemi di controllo e tecniche di individuazione migliori.

Sul piano teorico, in sede di valutazione del rischio, quello che preoccupa di più è l'ente che non ha rilevato fatti di corruzione rispetto a quello che li ha invece rilevati.

Interessante è la risposta relativa al livello di percezione del problema:

- solo il 27% afferma di aver attivato misure di prevenzione a fronte del 50% degli enti che ha dichiarato di aver scoperto fatti di corruzione;
- il rimanente non ha attivato alcuna misura di prevenzione, come se il problema corruzione non esistesse .

La conclusione quindi sembrerebbe essere quella di un livello di percezione del fenomeno corruzione ancora molto basso, elemento vissuto quasi come un “non problema”. Questo aspetto è confermato da una ulteriore indagine, condotta su tutt'altro fronte e con metodologia assai diversa, sulla operatività dei servizi di *internal auditing* di un gruppo di amministrazioni pubbliche considerate, dalla comunità professionale di riferimento, *best practice* in quest'area.

4.3 La percezione del fenomeno corruzione e l'operatività della funzione internal auditing: esito di una indagine CISP Tor Vergata/ Dipartimento Funzione Pubblica

Su iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica è stato creato nella passata legislatura un tavolo di riflessione e di confronto in materia di *internal auditing* in PA. A tale tavolo parteciparono diversi soggetti in rappresentanza di diverse istituzioni e tra queste le Agenzie delle entrate, quella del demanio, quella delle dogane, e i tre grandi enti previdenziali INPS, INPDAP ed INAIL.

Nell'ambito del gruppo di lavoro è stata verificata in via preliminare l'assoluta diversità di impostazione tra i vari enti in materia di controlli interni intesi nella accezione moderna di *internal auditing*, e a valle dei vari approfondimenti è stato dato incarico al CISP, Centro interdipartimentale per l'innovazione nella PA dell'Università di Tor Vergata, che aveva già attivato un desk tecnico in materia di *internal auditing* nel settore pubblico, di promuovere una indagine per verificare l'effettiva operatività dei servizi *internal auditing* in queste sei istituzioni considerate in materia *best practice*.

L'indagine è stata condotta mediante interviste dirette, guidate da un questionario strutturato, ai dirigenti responsabili del servizio *internal auditing*. Il questionario, fornito agli interessati con qualche mese di anticipo constava di 52 domande, suddivise in 6 sezioni:

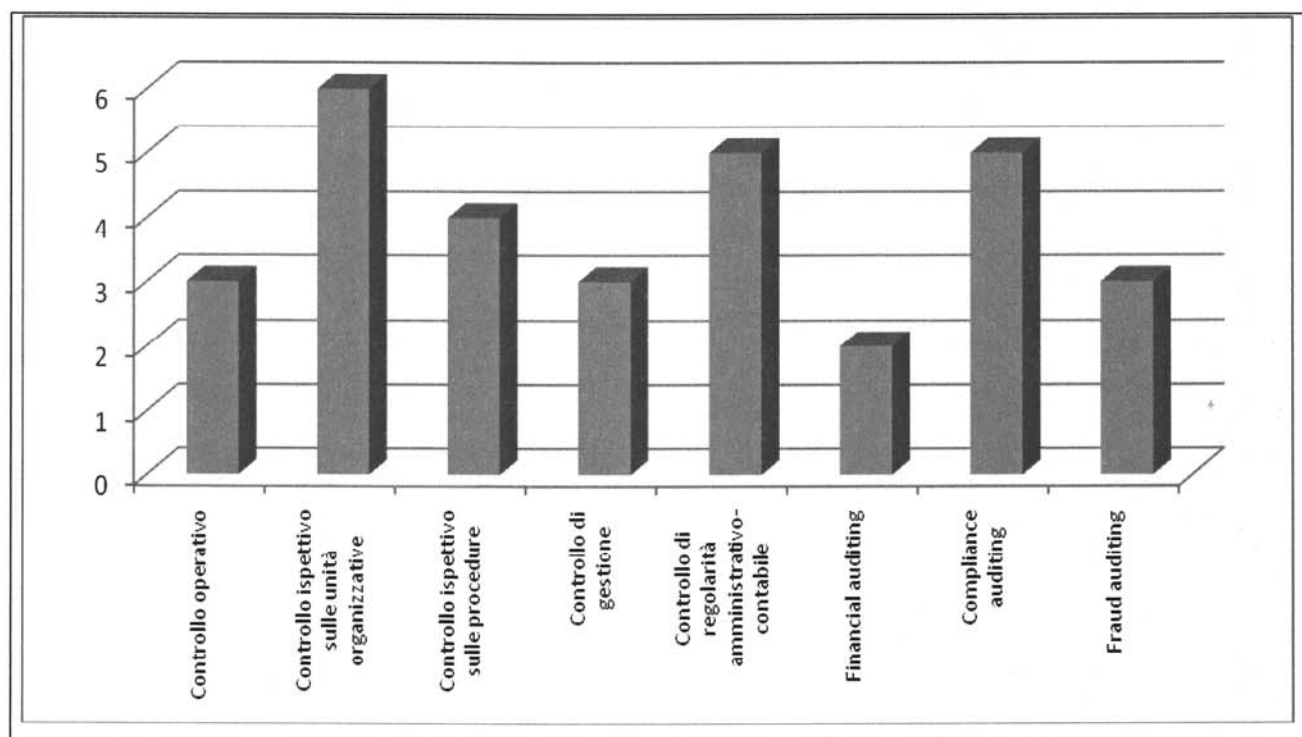
- La definizione della funzione *internal auditing*, intesa come espressione simile che tuttavia poteva esprimere livelli di operatività, finalità e missioni diverse;
- Evoluzione ed anzianità della stessa funzione all'interno delle singole aziende analizzate;
- Focus ed oggetto della funzione, incluso ovviamente il focus sulle frodi e la corruzione;
- Personale addetto alla funzione, inteso sia in termini quantitativi che qualitativi, incluse esperienze e competenze richieste dagli standard internazionali;
- Metodologie adottate, inclusi specifici programmi di auditing per la scoperta di frodi da parte del personale dipendente;
- Gestione amministrativa della funzione intesa come miglioramento continuo ed "efficiency auditing".

Come già sottolineato, la ricerca CISPA aveva come oggetto l'analisi della funzione *internal auditing* nel suo complesso. In questa sede risulta tuttavia interessante prendere in considerazione alcuni dei dati emersi, strettamente correlati alla percezione del rischio di corruzione nella P.A.

Innanzitutto i dati relativi alla eventuale esistenza di una forma di controllo mirata alla scoperta di frodi nella struttura.

Il risultato è evidenziato nella fig. 1.11.

Figura 1.11: Tipologie di controllo presenti



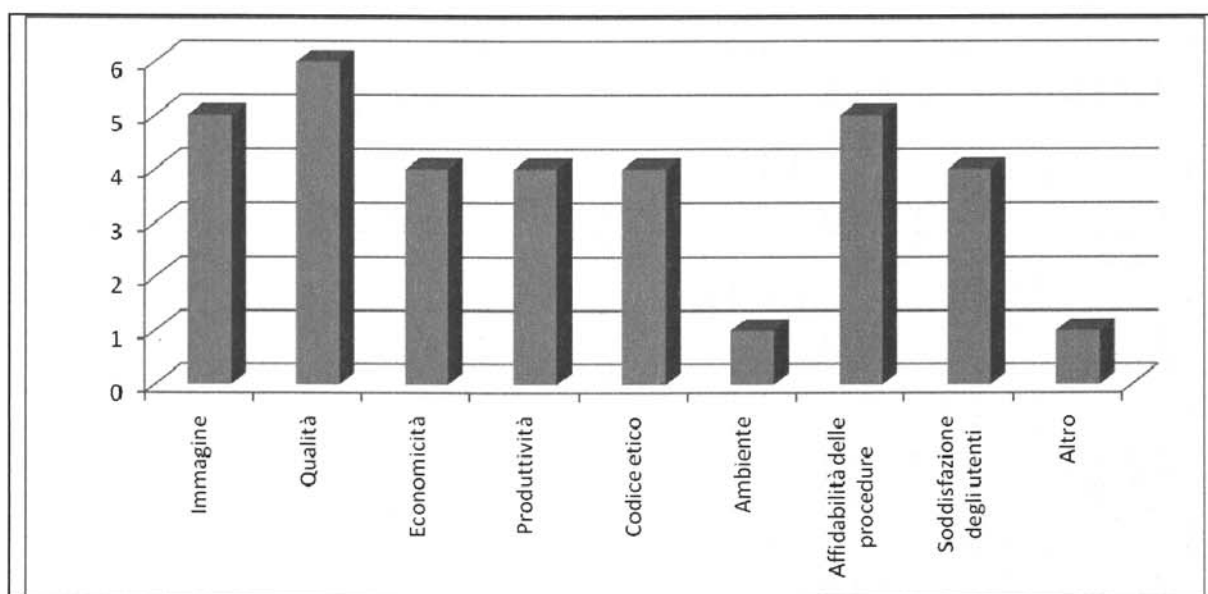
Come si evince solo la metà degli enti intervistati, che comunque costituiscono *best practice*, ha al proprio interno una funzione di *fraud auditing*.

Il dato fa riflettere, soprattutto se si pensa che il campione è composto di agenzie fiscali ed enti previdenziali, organismi nei quali il rischio di frode è elevatissimo e non è neanche difficile immaginare dove si annida.

Un altro elemento interessante emerso è il presidio dei fattori di rischio: il rischio di corruzione non figura, ma figura invece il rischio di non rispetto del codice etico che è lo strumento tipico utilizzato per gestire gli aspetti legati ai fenomeni di prevenzione della corruzione.

Quattro aziende su sei dichiarano di presidiare questo rischio: tanto da averlo individuato tra quelli più importanti come mostra la fig. 1.12.

Figura 1.12: Fattori di rischio presidiati



La conclusione che si può trarre da questa ricerca.

I dati presentati sono, occorre sottolinearlo ancora una volta, del tutto parziali e derivati, per di più, da un'indagine il cui focus non era quello di indagare la percezione del rischio di corruzione. Tuttavia, si può desumere, pur se con una certa cautela, che la percezione del rischio di corruzione in questo campione, che costituisce una *best practice*, appare molto basso.

Il confronto con ciò che accade nel settore privato evidenzia invece un'attenzione più alta a rischi probabilmente minori con un ambiente di controllo in generale più affidabile.

Nel settore pubblico, infatti, l'inserimento della funzione *Internal Auditing* non è la conseguenza dell'attività di revisione esterna, come è successo spesso nel

privato, ma è il tentativo di soddisfare un'esigenza "interna", derivante dalla necessità di istituire particolari forme di controllo interno.

La conclusione è che per attivare procedure di prevenzione della corruzione serve rinforzare dove esiste, e creare dove non c'è ancora, la funzione di *internal auditing* e, nell'ambito di questa funzione, prevedere l'adozione di tecniche e strumenti per la scoperta ed il contrasto delle frodi e della corruzione.

Uno dei compiti del SAeT sarà proprio quello di fornire alle amministrazioni linee guida per sviluppare programmi di *internal auditing* mirati alla valutazione ed al contrasto del rischio di corruzione.