

della cd. procedura congiunta di primo e secondo ciclo di valutazione (repressione e prevenzione).

La delegazione italiana a Strasburgo era composta da rappresentanti del Ministero della Giustizia, della Banca d'Italia (Unità di informazione finanziaria), della Autorità per la concorrenza ed il mercato e del SAeT. Il team dei valutatori del GRECO era invece costituito da rappresentanti di Malta, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

Nel merito, la valutazione era iniziata con la visita degli esaminatori a Roma nel mese di ottobre dello scorso anno, visita a cui ha fatto seguito la redazione del rapporto di valutazione.

Nel Rapporto GRECO vengono formulate 22 osservazioni puntuali, relative a diversi ambiti della sistema di prevenzione e contrasto alla corruzione, mentre vengono espressi giudizi positivi presenti riguardo al processo di riforma della Pubblica amministrazione, con particolare riferimento alle azioni in materia di trasparenza, meritocrazia, e-gov ed e-administration, efficienza dell'azione della Pubblica amministrazione, lotta all'assenteismo e alla bassa produttività, miglioramento della qualità dei servizi.

Secondo il meccanismo di follow-up previsto dal GRECO, il nostro Paese dovrà riferire sulle misure adottate per implementare le 22 raccomandazioni del rapporto per la data del 31 gennaio 2011.

Infine, quanto al regime di pubblicità del rapporto, il Ministero della Giustizia ne ha di recente autorizzato la pubblicazione poi disposta dal GRECO rendendo il documento accessibile al pubblico nel suo sito web.

PARTE II - IL SAeT: FUNZIONI, STRUTTURA ED ATTIVITÀ

INTRODUZIONE

Il 2 ottobre 2008, come indicato, con Decreto 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 venivano assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha operato in questo periodo attraverso il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT).

E' trascorso un anno, e del lavoro svolto in questi mesi così come dei risultati raggiunti, si vuole dare conto con questa Relazione.

L'obiettivo di questa Relazione può essere, ora, più concreto e in linea con le indicazioni della Convenzione ONU sulla corruzione²⁹: il quadro strategico è, infatti, chiaramente definito, grazie alle due leggi prima indicate.

Per questo motivo, in questa circostanza, è possibile dedicare maggiore attenzione ai risultati conseguiti, alle difficoltà incontrate e ai progetti avviati in questi ultimi 12 mesi, sia sul piano internazionale sia in ambito nazionale, proponendo, contemporaneamente, la prospettiva di lettura della situazione italiana che si è venuta a definire grazie alle attività di studio e di analisi del fenomeno condotte in questo periodo.

La disamina che segue intende verificare tale prospettiva, basandosi, prima che sui classici "risultati conseguiti", sulle azioni avviate, sui riscontri maturati e sulle garanzie di continuità a esse assicurate.

PRESIDIO DELL'ATTIVITÀ DI RELAZIONI INTERNAZIONALI

Come già si è avuto modo di evidenziare in precedenza, le relazioni internazionali rivestono per il Servizio Anticorruzione e Trasparenza un'importanza strategica.

Le iniziative portate avanti possono essere classificate secondo diversi schemi logici: collaborazioni, partecipazioni a progetti, convenzioni, supporto organizzativo.

Nel seguito, ad ogni modo, si è cercato di descriverle tutte sinteticamente, evidenziando di volta in volta l'organismo con il quale il SAeT si è relazionato.

²⁹ Cfr. l'articolo 61, comma 1: "Ciascuno Stato Parte considererà la possibilità di analizzare, in consultazione con esperti, le tendenze della corruzione nel proprio territorio, nonché le circostanze in cui sono commessi i reati di corruzione".

2.1 Collaborazione con il Group of States against Corruption (GRECO)

L'Italia aderisce al GR.E.CO. dal 30 giugno 2007³⁰. Come già riportato in sede di I Rapporto al Parlamento, il SAeT partecipa stabilmente fin dal mese di dicembre 2008 ai lavori del Gruppo che ha come principale obiettivo quello di monitorare il livello di conformità delle politiche anticorruzione degli stati membri agli *standard* anticorruzione del Consiglio d'Europa. Il GR.E.CO. si propone inoltre di individuare le carenze nelle politiche nazionali anticorruzione, suggerendo le necessarie riforme legislative, anche al fine di condividere le migliori pratiche per la prevenzione e il contrasto della corruzione.

In dettaglio, la riunione plenaria del GR.E.CO., tenutasi a Strasburgo dall'1 al 5 dicembre 2008, ha rappresentato la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del SAeT dopo la soppressione dell'Alto Commissario contro la corruzione, ufficio che partecipava, unitamente al Ministero della Giustizia, alla delegazione italiana presso il predetto gruppo anticorruzione.

Positiva l'accoglienza attribuita dai delegati del GR.E.CO. alla nuova agenzia, la cui istituzione e funzioni erano peraltro già state presentate dal rappresentante del Ministero della Giustizia nel corso della riunione plenaria dell'ottobre 2008, quale risposta alle preoccupazioni del Gruppo in merito alla soppressione dell'Alto Commissario.

Il SAeT, inoltre, ha attivamente collaborato con il Ministero della Giustizia alla procedura di valutazione dell'Italia da parte del GRECO; procedure che si è articolata, tra l'altro, nella redazione dei commenti al rapporto di valutazione e nella partecipazione alle riunioni plenarie presso il Consiglio d'Europa del maggio e del giugno 2009, coordinando in particolare la sezione del rapporto di valutazione riguardante la prevenzione della corruzione. Il rapporto è stato definitivamente approvato dal Consiglio d'Europa in data 2 luglio 2009.

Il Servizio ha preso parte anche alla 41esima riunione plenaria del GRECO, che ha avuto luogo a Strasburgo dal 16 al 19 febbraio 2009, incentrata soprattutto sulla valutazione della Francia (III round di valutazione).

Rappresentanti del SAeT, infine, hanno partecipato alla 44^{esima} riunione plenaria svoltasi a Strasburgo tra il 5 e l'8 ottobre 2009.

³⁰ Attualmente i Paesi membri del GR.E.CO. sono 46: 45 Stati europei più gli Stati Uniti. Sono stati nominati osservatori alcuni membri dell'O.C.S.E. e dell'U.N.D.O.C. di Vienna.

2.2 Rapporti con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

L'Italia partecipa stabilmente, con una delegazione guidata dal Ministero della Giustizia, al Gruppo di lavoro sulla lotta alla corruzione (*Working Group on Bribery in International Business Transactions*). Il Gruppo, del quale fanno parte i rappresentanti dei 38 Paesi che hanno firmato la Convenzione del 1997 (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*), si riunisce a Parigi cinque volte l'anno.

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, il suddetto gruppo si è riunito a Parigi dal 9 al 12 dicembre 2008, come già si è avuto modo di ricordare nel rapporto precedente; è stata questa la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del nuovo Servizio ai lavori del Gruppo OCSE.

Il SAeT ha poi partecipato alla riunione plenaria che si è tenuta dal 17 al 20 marzo 2009, nell'ambito della quale sono stati ripresi i temi trattati nella precedente riunione.

A margine dei lavori della plenaria, ad ogni modo, sembra opportuno segnalare l'incontro tra la delegazione italiana ed i vertici del Gruppo OCSE (Presidente e Segretariato). Tale incontro è stata l'occasione per fare il punto della situazione relativamente alla posizione italiana in seno al Gruppo OCSE, soprattutto in riferimento alle iniziative che ci si aspetta dall'Italia in seguito alle raccomandazioni ricevute durante la 2a fase di valutazione.

Il SAeT ha preso parte, poi, alla 2a riunione plenaria del Gruppo, svoltasi tra il 6 e il 9 giugno 2009.

Da ultimo, il Servizio ha partecipato anche alla sessione plenaria che ha avuto luogo, ovviamente sempre a Parigi, tra il 6 ed il 9 ottobre 2009. Nel corso di tale evento ci si è focalizzati principalmente sulla *2009 Draft Recommendation* del Consiglio OCSE sulla lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali. La bozza finale di tale documento propone la revisione degli strumenti OCSE di lotta alla corruzione a più di dieci anni dalla loro adozione, avvenuta nel 1997 con la Convenzione. L'Italia, attraverso il SAeT ha fornito un contributo fattivo alla predisposizione della *2009 Draft Recommendation*.

2.3 Altri rapporti con organizzazioni internazionali

Nel corso del periodo di riferimento il SAeT ha intrattenuto rapporti con numerosi altri enti internazionali, quali:

1. l'*United Nations Development Programme* (UNDP) di Bratislava (2 missioni). Il 7 maggio 2009 è stato sottoscritto un importante protocollo d'intesa per favorire i rapporti di reciproca collaborazione

con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia della lotta contro la corruzione in Europa centro-orientale e nella fascia mediterranea. La cooperazione tra U.N.D.P. e SAeT prevede lo scambio di informazioni sulle misure adottate e le best practices per la prevenzione e lotta contro la corruzione, partecipazioni a seminari su scala regionale, workshops tematici, visite studio e scambi di staff e di expertise. Con questo accordo, il primo a essere stipulato a livello internazionale, il SAeT è entrato a far parte del network dell'U.N.D.P., *l'Anti-Corruption Practicioners Network* (A.C.P.N.)³¹.

2. Sempre nell'ambito delle iniziative di rilievo internazionale, un rappresentante del SAeT ha partecipato lo scorso mese di febbraio a una missione a Bratislava su invito dell'Ufficio del Governo e del Procuratore generale della Repubblica Slovacca.
3. Alla base della missione, organizzata dalla Procura generale della Corte di Cassazione italiana, vi era l'interesse delle autorità slovacche a conoscere l'esperienza italiana in tema di lotta alla corruzione sotto il profilo preventivo e repressivo;
4. il progetto *European Pool Against Organized Crime* (E.P.O.C. IV). Il Dipartimento della Funzione Pubblica, tramite il SAeT, ha aderito al progetto E.P.O.C. IV³², presentato nel 2008 alla Commissione europea e 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 SAeT Il

³¹ Progetto avviato nel 2006 in collaborazione con l'Ufficio O.N.U. di Vienna, con l'obiettivo di sostenere il lavoro degli operatori della lotta contro la corruzione e l'organizzazione di assistenza tecnica *peer to peer* tra le agenzie anticorruzione nella regione. La rete è attualmente composta da oltre 160 professionisti, esperti e docenti universitari che operano nel campo della lotta contro la corruzione.

³² Acronimo di una serie di progetti 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. Con i progetti E.P.O.C., cofinanziati dalla Commissione Europea, è stata sviluppata una soluzione IT (in E.P.O.C. I), attualmente utilizzata come sistema di gestione dei casi giudiziari operativamente da Eurojust e sperimentalmente nei siti pilota scelti dagli Stati *partner*, è stato prodotto uno studio sullo scambio dei dati tra uffici cooperanti ed è stato sperimentato un corrispondente prototipo (E.P.O.C. II), la collaborazione giudiziaria tra gli Stati *partner* è proseguita usando il *software* sviluppato in E.P.O.C. I come una soluzione standard basata su un modello di dati comuni utili per attivare lo scambio di informazioni e la cooperazione tra tutte le autorità nazionali europee ed Eurojust. (E.P.O.C. III). Nei giorni 20 e 21 luglio 2009 presso la sede di Eurojust a L'Aja (Olanda) un rappresentante del SAeT ha partecipato come osservatore al *Kick-Off meeting* di presentazione del progetto.

progetto si svolge in un periodo di 36 mesi (aprile 2009- marzo 2012) ed è sviluppato da 10 partner, ai quali è richiesto di apportare il proprio contributo in termini di esperienza rispettivamente maturata nel proprio settore al fine di sviluppare e poi sperimentare un software in grado di realizzare gli obiettivi prefissati;

5. la Presidenza italiana del G8. Altro versante che ha visto impegnato il SAeT, è stato quello relativo alla partecipazione alla rete dei punti contatto G8 in materia di lotta alla corruzione. In particolare, sotto la presidenza italiana del G8, il rappresentante del SAeT ha coordinato i lavori che hanno portato alla redazione del 2009 *Accountability Report*, approvato dai Paesi del G8 nel corso del recente Summit de l'Aquila del luglio 2009³³;
6. rapporti con l'*European Partners Against Corruption*. Il SAeT ha aderito nel settembre 2009 alla rete di agenzie anticorruzione europee, *European Partners against Corruption* (E.P.A.C.). Già nel giugno 2007 l'Alto Commissario contro la corruzione aderì all'E.P.A.C., partecipando alla Conferenza annuale tenutasi ad Helsinki dal 12 al 14 dicembre 2007 nella quale i rappresentanti di 24 Paesi dell'Unione Europea e dei 4 Stati osservatori (Albania, Croazia, Montenegro e Serbia) approvarono una risoluzione finale nella quale si sottolineava la necessità che alle Autorità anticorruzione fosse assicurata la necessaria indipendenza, anche attraverso un'appropriata normativa e adeguati mezzi finanziari, per accrescere l'efficacia e la credibilità dell'attività di contrasto alla corruzione;
7. il progetto Croazia IPA 2010-2011. Come già evidenziato nel I Rapporto al Parlamento, il SAeT, al fine di massimizzare l'efficienza della gestione, considerate le limitate risorse umane, finanziarie e infrastrutturali a disposizione, ha deciso di adottare un modello organizzativo reticolare *Hub&Spoke*, letteralmente "mozzo e ruota".

Questo approccio, che consente di valorizzare le sinergie prodotte, soprattutto nello scambio di informazioni, è attuato per la prima volta nel Dipartimento della Funzione Pubblica e consiste nell'utilizzare il piccolo nucleo del SAeT come *hub* favorendo, attraverso la stipula di protocolli di intesa e convenzioni con una molteplicità di istituzioni, gli *spokes*, l'accesso al *know-how* custodito da questi ultimi soggetti.

In virtù di siffatta struttura organizzativa, il SAeT si è arricchito di una considerevole quantità di informazioni, metodologie e strumenti, acquisendo, in meno di un anno dalla nascita, un profilo

³³ Il rapporto è consultabile all'indirizzo: http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/2009_Accountability_Report_Final%5B1%5D.pdf

di alta concentrazione di conoscenze e competenze.

L'esperienza del SAeT ha permesso anche di verificare, all'interno della Pubblica amministrazione, la validità dell'approccio organizzativo *Hub&Spoke*, modello già largamente utilizzato in ambito privato, ad esempio nel settore aereo.

I risultati positivi raggiunti hanno indotto lo stesso SAeT, nello svolgimento della propria attività internazionale, a suggerire l'applicazione del medesimo approccio organizzativo a un progetto di gemellaggio, un *Twinning*, finanziato dalla Unione Europea e realizzato in *partnership* con la Francia a favore della Repubblica di Croazia.

Il progetto, firmato lo scorso aprile da Italia, Francia e Croazia, denominato *“Rafforzamento della cooperazione inter-agenzie per la lotta anti-corruzione – Supporto alla gestione del settore anti-corruzione del Ministero della Giustizia”*, ha una durata di 24 mesi e individua un insieme di attività da attuarsi secondo uno specifico calendario e nell'ottica del raggiungimento di risultati definiti.

Il progetto, finalizzato a supportare la Croazia nell'adozione delle misure necessarie a consentirle l'ingresso nell'Unione Europea, si estrinseca nell'attuazione di un programma di provvedimenti utili al raggiungimento dei livelli di democrazia, stato di diritto e lotta alla corruzione che le permetteranno tale passo.

Tra tali obiettivi, cruciale è da considerarsi l'approccio al fenomeno corruttivo. La rilevanza si basa sulla considerazione che il solo sospetto di corruzione o di percezione di una condotta corruttiva, a prescindere dalla sua reale portata, mette in discussione la credibilità di un governo.

In Croazia, con riferimento alla relazione presentata da Transparency International per l'anno 2008, l'indice di propensione alla corruzione è pari a 4,4³⁴. Anche il Ministero della Giustizia croato ha commissionato un sondaggio d'opinione sulla percezione della corruzione nel Paese e le informazioni raccolte mostrano una comune e generalizzata sensazione da parte dell'opinione pubblica che i problemi si risolvono solo se vi è un interesse o un vantaggio personale per il funzionario.

L'utilizzo nel progetto della logica *Hub&Spoke* consentirà di mettere a disposizione della Repubblica di Croazia l'elevata professionalità acquisita dagli esperti italiani e francesi in materia di lotta alla corruzione.

In tal modo, le dettagliate attività individuate³⁵ per lo svolgimento

³⁴ I risultati sono consultabili all'indirizzo: www.transparency.org.

³⁵ Le linee guida lungo le quali si articoleranno le attività sono le seguenti:

a) rafforzamento del settore anti-corruzione del Ministero della Giustizia;

del progetto saranno patrocinate da esperti internazionali con comprovata esperienza nell'ambito di riferimento.

E' proprio l'applicazione della logica *Hub&Spoke* che ha permesso al SAeT di individuare e coordinare il *pool* di esperti che collaboreranno, in rappresentanza dell'Italia³⁶ all'importante progetto europeo. Vale qui la pena di evidenziare come il SAeT, attraverso la suddetta rete di rapporti istituzionali, ha potuto fornire *expertise* di alto livello nei settori e attività previste dal progetto Croazia.

-
- b) rafforzamento del quadro istituzionale per eliminare la corruzione;
 - c) rafforzamento dell'etica professionale e dell'integrità individuale nell'amministrazione statale e locale e all'interno degli organi giudiziari;
 - d) introduzione di una specifica strategia di sensibilizzazione dell'opinione pubblica al concetto della corruzione come reato grave.

Tra le molteplici attività previste:

- a) l'adozione di misure normative e amministrative per garantire che la lotta alla corruzione sia uniformemente attuata e applicata;
- b) la creazione di unità specializzate per la lotta contro la corruzione e ai reati connessi, con un adeguato meccanismo di coordinamento tra di loro;
- c) la destinazione di adeguate risorse umane, nonché la loro informazione e formazione sulle modalità di prevenzione e contrasto alla corruzione e di diffusione della cultura della legalità;
- d) lo sviluppo di codici etici/deontologici;
- e) la collaborazione tra gli enti dell'amministrazione statale e l'istituzione di una unità di coordinamento la cui attività si fonderà sullo scambio di informazioni sulla corruzione con tutti gli organi amministrativi dello Stato.

³⁶ Tra le Istituzioni coinvolte nel progetto si citano la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Giustizia, il Ministero degli Affari Esteri, il Consiglio Superiore della Magistratura, il Consiglio di Stato, le Università, l'Agenzia Nazionale Anticorruzione della Slovenia, il FORMEZ e, tra le ONG di settore, Cittadinanza Attiva, Transparency International e il Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità.

INIZIATIVE PROMOSSE A LIVELLO NAZIONALE

3.1 I nuovi protocolli di collaborazione

Per il perseguimento dei propri obiettivi, nell'ambito del più ampio progetto *Hub&Spoke*, il SAeT ha stipulato protocolli d'intesa con istituzioni pubbliche e private finalizzati allo svolgimento di un'attività di collaborazione per la promozione della trasparenza dell'azione amministrativa e per la tutela dell'integrità all'interno della P.A..

Tale collaborazione si è concretizzata e si concretizzerà in un reciproco scambio d'informazioni, conoscenze tecniche, *database*, nelle materie di specifica competenza di ciascun organismo.

In appendice, la cronologia consente una visione complessiva di tale attività. Oltre a quelli internazionali già evidenziati, ed a quello con l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici per lavori, servizi e forniture che sarà approfondito nella parte dedicata alle attività avviate in materia di appalti, nell'ultimo periodo vi sono quelli con :

- la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. La S.S.P.A. ha come compito fondamentale quello di provvedere alla formazione di funzionari e dirigenti dello Stato. Essa svolge anche iniziative formative per altri enti, attività di ricerca e consulenza e partecipa a vari organismi internazionali nel settore della formazione pubblica. Il protocollo stipulato con il SAeT sancisce l'impegno a collaborare per la progettazione e la realizzazione di iniziative per la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza, di seminari di confronto ed approfondimento e di specifici progetti da concordare;
- la Scuola di specializzazione in scienze amministrative dell'Università di Bologna (S.P.I.S.A.), il Dipartimento "Istituzioni e Società" dell'Università di Perugia ed il Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della L.U.I.S.S. di Roma. Le tre istituzioni scientifiche firmatarie del protocollo svolgono attività di ricerca e di formazione universitaria di elevato livello e qualità nei settori delle scienze dell'amministrazione, dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, con particolare attenzione alle amministrazioni regionali e locali. Considerato, in particolare, i risultati scientifici raggiunti nel settore dell'informazione, della trasparenza e dell'etica delle Pubbliche amministrazioni, con la sottoscrizione del protocollo si è inteso avviare una collaborazione finalizzata, fra l'altro, a promuovere la trasparenza delle istituzioni pubbliche per agevolare la piena conoscibilità, da parte dei cittadini della loro organizzazione e degli atti adottati;

- il Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità (R.I.S.S.C.)³⁷. Con il protocollo in esame, le parti firmatarie si sono impegnate a promuovere un'azione di prevenzione e contrasto della corruzione attraverso azioni dirette a favorire l'educazione e il rispetto della legalità tra i giovani, nelle istituzioni e nel settore privato. Tale collaborazione si dovrà sviluppare attraverso lo scambio d'informazioni, iniziative comuni a livello locale e un'attività di studio per l'individuazione di standard e indicatori per la misurazione dei livelli di trasparenza e governabilità in Italia.

3.2 Le iniziative sviluppate.

Il progetto sul *whistleblowing* con Transparency International Italia.

In applicazione del protocollo di collaborazione stipulato con Transparency International Italia il Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il SAeT ha messo in piedi un progetto volto a effettuare una completa ricognizione della materia, al fine di individuare le migliori *best practices* e di definire una serie di proposte di modifica legislativa da portare all'attenzione delle competenti sedi istituzionali.

Si tratta di un lavoro di approfondimento strutturato in due fasi: la prima, dedicata a una ricerca giuridica su leggi e regolamenti esistenti sul *whistleblowing*, sia nel settore pubblico sia in quello privato, già conclusasi nel terzo trimestre di quest'anno; la seconda, finalizzata al "disegno" dell'architettura di un sistema efficace volto a incentivare e a proteggere i "testimoni" in materia di reati contro la Pubblica Amministrazione, la cui conclusione è prevista nel I trimestre del 2010.

Per l'Italia, non si tratta solo di una preziosa occasione per migliorare il livello di difesa della Pubblica amministrazione ma, anche, per dare

³⁷ Ri.S.S.C. è un istituto di ricerca *no-profit* che si occupa di sicurezza e criminalità. Scopo dell'ente è di contribuire al miglioramento della società attraverso la ricerca, la promozione culturale, l'assistenza tecnica e la valutazione in materia di sicurezza e criminalità, a livello locale, nazionale, europeo ed internazionale. Le principali attività di Ri.S.S.C. sono l'analisi di fenomeni criminali, sociali e criminogeni, l'elaborazione di strategie di prevenzione del rischio e di riduzione del danno, l'assistenza tecnica e la formazione a favore di enti pubblici e organizzazioni private. Il Centro ricerche è costituito da più gruppi di lavoro dedicati a diverse aree tematiche fra le quali quella della corruzione. In questo ambito, l'attività del gruppo è rivolta all'analisi del fenomeno della corruzione in Italia e nel resto del mondo, all'analisi dei casi concreti e ad elaborare indicatori diretti e indiretti per la rilevazione del fenomeno e la valutazione delle contromisure; tale attività è svolta anche in collaborazione con Istituzioni, organismi internazionali e centri di ricerca internazionale sul fenomeno. Il Ri.S.S.C., inoltre, è parte integrante della rete di Global Integrity, che produce un Report annuale sulla trasparenza e la governabilità dei diversi Paesi nel mondo attraverso una serie d'indicatori.

attuazione alle numerose Raccomandazioni che derivano dall'appartenenza a Organismi internazionali.

La ricognizione su sanità e servizi pubblici essenziali sviluppata con Cittadinanzattiva.

In attuazione del protocollo di intesa firmato con Cittadinanzattiva, il SAeT ha stipulato, il 30 luglio 2009, una convenzione per la realizzazione del progetto “*La trasparenza uccide la corruzione*” nel settore dei servizi pubblici.

La collaborazione, finalizzata a elaborare e diffondere pratiche utili a migliorare gli *standard* di trasparenza e *accountability* delle istituzioni pubbliche è volta, in concreto, alla predisposizione dei seguenti lavori:

1. primo rapporto sulla trasparenza del servizio sanitario nazionale;
2. primo rapporto sulla trasparenza nei servizi di pubblica utilità;
3. studio sull'impatto delle organizzazioni civiche sulla trasparenza delle Amministrazioni pubbliche.

Il progetto, che non si è ancora concluso è articolato nelle seguenti fasi:

1. una fase di raccolta e riordino delle informazioni contenute negli esposti pervenuti al SAeT attraverso la posta elettronica, il servizio di *call center* e la posta ordinaria e delle informazioni provenienti dai *media*;
2. una fase di approfondimento e valutazione delle informazioni di cui sopra;
3. una fase di rielaborazione dei dati e di unione in un'unica banca dati con quelli di Cittadinanzattiva, finalizzata alla stesura dei report di cui si è detto.

La metodologia che si seguirà per la predisposizione dei rapporti è, in linea generale, quella utilizzata da Cittadinanzattiva per la predisposizione dei Rapporti dei Progetti integrati di tutela (P.I.T.); in attuazione della convenzione, assumerà un'importanza predominante l'analisi dei casi sintomatici di mancanza di trasparenza all'interno della P.A. e il loro impatto sui cittadini utenti.

La collaborazione con il Ministero dell'Interno per implementare progetti in materia di trasparenza e prevenzione della criminalità negli Enti Locali e nelle Aziende sanitarie sciolte per infiltrazione mafiosa.

Sullo sfondo, ma non per questo meno importante, resta l'analisi della forzata "convivenza" in alcune regioni tra apparato pubblico e criminalità organizzata, aree geografiche oggetto, negli ultimi anni, di un enorme flusso di finanziamenti pubblici, nazionali e/o comunitari.

Una penetrazione della criminalità organizzata a tratti pervasiva, che vive necessariamente di compromessi, di mediazioni, di consociativismo istituzionale e, frequentemente, di un'articolata serie di violazioni di norme penali poste a tutela dell'efficienza e del buon andamento della Pubblica amministrazione.

Le statistiche della delittuosità relative alle aree del Paese ove insiste l'indicata pervasiva infiltrazione criminale di tipo mafioso, non sembrano, però, fornire, come si vedrà nella parte dedicata alla "Mappatura della corruzione", utili elementi di riscontro in relazione alla possibilità che tale manifestazione delinquenziale riesca a gestire anche il "mercato della corruzione" con una conseguente accentuazione del mimetismo tipico dei reati contro la P.A.: proprio dove il controllo capillare del territorio esercitato dalla criminalità è in grado di generare un assoggettamento generalizzato, un timore diffuso, una sorta di "sindrome da difesa", il sistema repressivo funziona e, verosimilmente, sembra ottenere risultati interessanti anche grazie alla collaborazione della popolazione che denuncia.

Da qui, un primo spunto propositivo portato all'attenzione delle competenti sedi istituzionali: l'utilità di fornire un'ulteriore chiave di lettura all'analisi dei numerosi, e a volte ripetuti, scioglimenti di Enti locali e Aziende sanitarie a seguito dell'accertamento di gravi indizi di condizionamento della gestione da parte della criminalità organizzata, attraverso lo strumentario di cui dispone l'Autorità nazionale anticorruzione.

Nessuna sovrapposizione, ovviamente, con le attività di competenza e le analisi di ben più qualificate istanze istituzionali, bensì la necessità di acquisire al patrimonio conoscitivo quanto appare indispensabile per situare e adattare alla particolare fenomenologia il "sistema di prevenzione"³⁸.

³⁸ Dalle relazioni rassegnate dalle Commissioni di accesso emergono situazioni caratterizzate da: assenza di piani regolatori, inefficienza dei servizi di polizia municipale, rifiuti abbandonati per la mancanza di raccolta, assegnazione di appalti a "uomini d'onore", dilagante abusivismo edilizio che non risparmia nemmeno il suolo demaniale, personale assunto in maniera clientelare e senza selezione di merito, assistenza sanitaria quasi inesistente e degradata, scuole in rovina, strade dissestate, cimiteri abbandonati.

Di analogo interesse conoscitivo appare l'approfondimento della casistica relativa alle situazioni di dissesto economico 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.

A fianco a questo contributo di analisi e studio, utile per aggiornare sotto questo profilo la "Mappatura del rischio corruzione", va dato conto dell'iniziativa, ora all'attenzione delle competenti Autorità del Ministero dell'Interno, finalizzata a porre a disposizione della Commissione straordinaria nominata dopo lo scioglimento il contributo dell'Autorità nazionale anticorruzione, attraverso l'implementazione di iniziative e progettualità in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Proprio dove l'avanzata mafiosa, sempre più pervasiva e proiettata al controllo delle istituzioni locali quali nevralgici centri della spesa pubblica, è stata individuata nei tasselli dello Stato più vicini ai cittadini, tale intervento avrebbe una doppia valenza: quella immediata, diretta, a beneficio della popolazione; quella mediata, relativa all'arricchimento di tali progettualità grazie al confronto con la quotidianità di queste realtà amministrative particolarmente critiche.

A fianco alle ultime norme del cd. "Pacchetto sicurezza", che raccolgono molte delle proposte elaborate dalle fonti più autorevoli per contrastare la capacità mafiosa di superare ed eludere gli eventi traumatici derivanti dallo scioglimento, sembra tuttora attuale l'interesse alla realizzazione di adeguate e mirate iniziative in materia di trasparenza, prima di tutto, tese a restituire ai cittadini onesti, in modo concreto e palpabile, la possibilità di un'alternativa a quella "drogata" dalla infiltrazione mafiosa.

Misure, quindi, particolarmente utili per "aprire" alla popolazione l'Amministrazione, seppure quella della Commissione straordinaria, rendendo evidente – grazie alla *total disclosure* – l'area "grigia" ove opera chi agevola, aiuta, non vede ciò che favorisce l'attività degli "amici degli amici", in una neutralità indifferente spinta, a volte, fino a una latente o conclamata complicità.

Le iniziative in materia di trasparenza e appalti.

Tema inevitabile, quello degli appalti pubblici, per una struttura preposta alla difesa della correttezza dell'azione amministrativa dalla minaccia di chi vede nella logica meritocratica dell'evidenza pubblica un intollerabile elemento di imprevedibilità nel sistema e un attentato al diritto di cooptazione.

Si nota, invero, come anche di questo tema si continui a parlare da tempo, a volte con grande enfasi, per sottolinearne l'importanza decisiva per il futuro del Paese, approdando, purtroppo, solo ad alcuni sporadici risultati concreti: sono, infatti, oltre 22 mila le stazioni appaltanti, un numero che rende di fatto impossibile qualsivoglia credibile ipotesi di controllo.

Tuttavia, la soluzione della “stazione unica appaltante”, strumento che pure ha funzionato in alcune situazioni di estrema difficoltà ambientale³⁹, non sembra finora essere riuscita ad avviare una qualche sorta di cambiamento, ovviamente avversata da chi fa prevalere logiche particolaristiche sull'interesse generale.

Tale soluzione sarebbe, tra l'altro, la normale applicazione di una previsione normativa, l'articolo 33 comma 3 del Codice degli appalti (decreto legislativo 12 aprile 2006, nr. 163). Con due benefici immediati: il sensibile miglioramento dell'efficienza del sistema dell'evidenza pubblica, soprattutto con riferimento alla possibilità così concessa ai “Piccoli Comuni” di avvalersi di qualificate soluzioni senza sopportarne i “costi fissi”; la deterrenza indirettamente esercitata verso i comportamenti predatori attesa la riduzione del numero di stazioni appaltanti da controllare.

Una situazione, inoltre, caratterizzata da un'estrema frammentazione⁴⁰ del sistema delle imprese di costruzione “qualificate” per la realizzazione di lavori pubblici di importo superiore a € 150.000, in un mercato degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture che presenta dimensioni di estremo rilievo: secondo la Relazione 2009 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, si tratta di circa 48.000 affidamenti all'anno di importo superiore a € 150.000⁴¹ per un controvalore pari a 76 miliardi di euro.

Una frammentazione ulteriormente caratterizzata, quanto agli appalti pubblici di lavori, dalla concentrazione della maggior parte dei bandi di gara nella fascia di importo compreso tra 150 e 500mila euro.

Scenario, quindi, estremamente composito, che richiede risposte multipolari e dedicate: una Pubblica amministrazione inefficiente produce gravi riflessi negativi nella fase della progettazione, in quella della selezione e, infine, di esecuzione del contratto.

Si registra, infatti, una stretta interdipendenza tra amministrazioni efficienti e mercato efficiente, un sinallagma che obbliga le imprese vincitrici della gara a focalizzarsi sull'obiettivo del raggiungimento dell'efficienza produttiva piuttosto che a investire risorse in attività di *rent seeking*, di ricerca della rendita.

³⁹ Reggio Calabria, Vibo Valentia, Crotone e, sempre in Calabria, dall'estate 2009 è in corso anche l'esperienza della “stazione unica appaltante” regionale.

⁴⁰ Al 31 dicembre 2008, sono 34.068, per lo più di piccole dimensioni, secondo la Relazione 2009 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Quanto all'offerta potenziale, nei settori dei servizi e delle forniture vi è un numero estremamente rilevante di tipologie di beni e servizi: la codifica europea sugli appalti (C.P.V.) comprende, infatti, circa 5.815 tipologie di forniture e circa 2.317 tipologie di servizi.

⁴¹ Gran parte delle 47.937 procedure riguarda i settori ordinari (l'89% del totale): qui le gare di lavori rappresentano il 46% del totale e pesano, in termini di importo, per una percentuale pari al 38%.

In questa situazione, si colloca naturalmente l'avvio di una prima iniziativa, quella del Protocollo sottoscritto il 1 ottobre 2009 con il Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, con l'obiettivo di facilitare l'accesso delle imprese al mercato pubblico, di rendere più trasparente il mercato affinando la tracciabilità dei singoli passi di ogni procedura realizzativa e, infine, di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi gravanti sulle imprese, accrescendo, al tempo stesso, il livello di tutela degli interessi pubblici⁴².

In particolare, si è dato corso ad alcune azioni immediatamente operative che vedranno la luce nei prossimi mesi:

1. la realizzazione di un "Registro degli esperti" per porre a disposizione delle stazioni appaltanti delle qualificate professionalità in grado di fare parte delle commissioni di gara per la valutazione delle offerte;
2. lo sviluppo, grazie al C.N.I.P.A., di specifici servizi *web* di cooperazione applicativa, certificata e sicura, per completare tutte le funzionalità del sistema informatico dell'Osservatorio⁴³ che raccoglie e gestisce *on-line* i dati sui contratti di lavori, servizi e forniture, accrescendo, così, la trasparenza del trattamento dei fascicoli di gara.

Una radiografia del sistema, quella effettuata dall'Osservatorio, che diventa di estremo interesse con riferimento alla "contabilizzazione" da parte dell'Autorità per la vigilanza delle segnalazioni e delle annotazioni inerenti la "vita dell'appalto"⁴⁴.

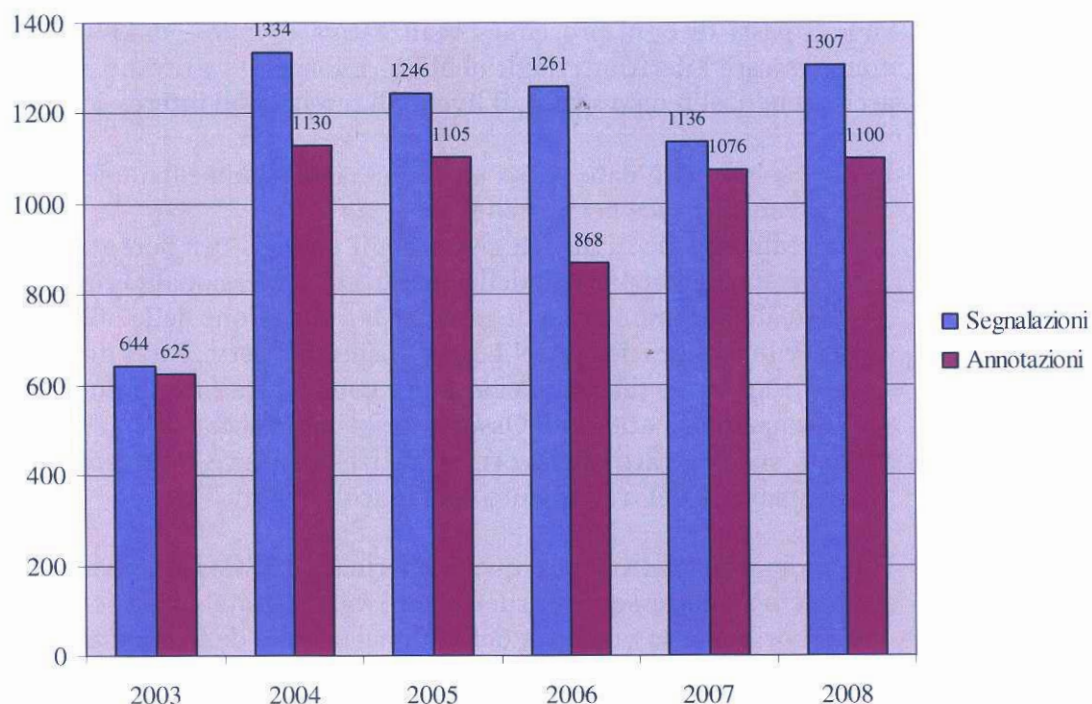
Si tratta di uno spaccato della "vita" di ciascun appalto che consente un'ulteriore chiave di lettura prognostica in relazione alle successive attività svolte dalle diverse imprese.

⁴² Una necessità indicata anche dalla Convenzione O.N.U. sulla corruzione, che all'art. 10 prevede tra le misure utili a lottare contro la corruzione quella della "...semplificazione, se del caso, delle procedure amministrative al fine di facilitare l'accesso degli utenti alle autorità decisionali competenti ...".

⁴³ Come evidenziato dal Presidente, cons. Luigi Gianpaolino, nella Relazione 2009: "... è stato avviato il nuovo sistema integrato di raccolta dati per le aggiudicazioni e le fasi successive all'aggiudicazione degli appalti di lavori, beni e servizi. Questo complesso sistema di rilevazione dati, denominato SIMOG, poggia sull'azione delle singole stazioni appaltanti e su quella degli Osservatori regionali che rappresentano ingranaggi fondamentali per rendere pienamente efficace il monitoraggio basato sui dati. Purtroppo, il ritardo nella sottoscrizione di protocolli con le regioni per disciplinare i rapporti tra sezione centrale e sezioni regionali dell'Osservatorio, ha comportato e tuttora comporta, non lievi difficoltà nell'acquisizione delle informazioni e nella loro sistematizzazione in archivi strutturalmente omogenei e facilmente interrogabili...".

⁴⁴ Il 2008, purtroppo, ha ancora visto la contemporanea presenza di tre diversi archivi relativi agli appalti aggiudicati: per i lavori l'Autorità ha, infatti, utilizzato un archivio dei dati trasmessi secondo le regole antecedenti al 1° maggio 2008 e due ulteriori archivi per i lavori aggiudicati a partire dal 1° maggio 2008, uno relativo agli Osservatori regionali che hanno utilizzato lo stesso sistema dell'Osservatorio centrale ed un altro relativo ai dati raccolti dagli Osservatori regionali con l'utilizzo dei loro sistemi.

Grafico nr. 1 : Casellario informatico dell'Osservatorio dei lavori pubblici.
Segnalazioni pervenute e annotazioni.
Periodo "anni 2003-2008".



Fonte : Relazione 2009 dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici per lavori, servizi e forniture.

A fianco di questa preziosa collaborazione, si è, poi, naturalmente collocato l'accordo con l'A.N.C.I. e con Transparency International Italia per agevolare la diffusione e l'adozione dello strumento del "Patto di integrità" in materia di appalti pubblici, con l'obiettivo di garantire la leale concorrenza e le pari opportunità di successo a tutti i partecipanti alle fasi concorsuali e una corretta e trasparente esecuzione del contratto assegnato. Il "Patto di integrità", ideato da Transparency International e già operativo, con positivi risultati, all'estero e in Italia, è uno strumento che permette di responsabilizzare maggiormente la politica, le imprese e il personale delle strutture amministrative preposto a questo settore.

Da qui, e si tratta di una attività in corso, l'allargamento dell'iniziativa all'Unione delle Province Italiane, non solo per veicolare con sempre maggiore energia lo strumento del "Patto di integrità", ma, soprattutto, per cercare soluzioni idonee a dare corso alla indicata previsione di cui all'articolo 33 comma 3 del Codice degli appalti (decreto legislativo 12 aprile 2006, nr. 163).