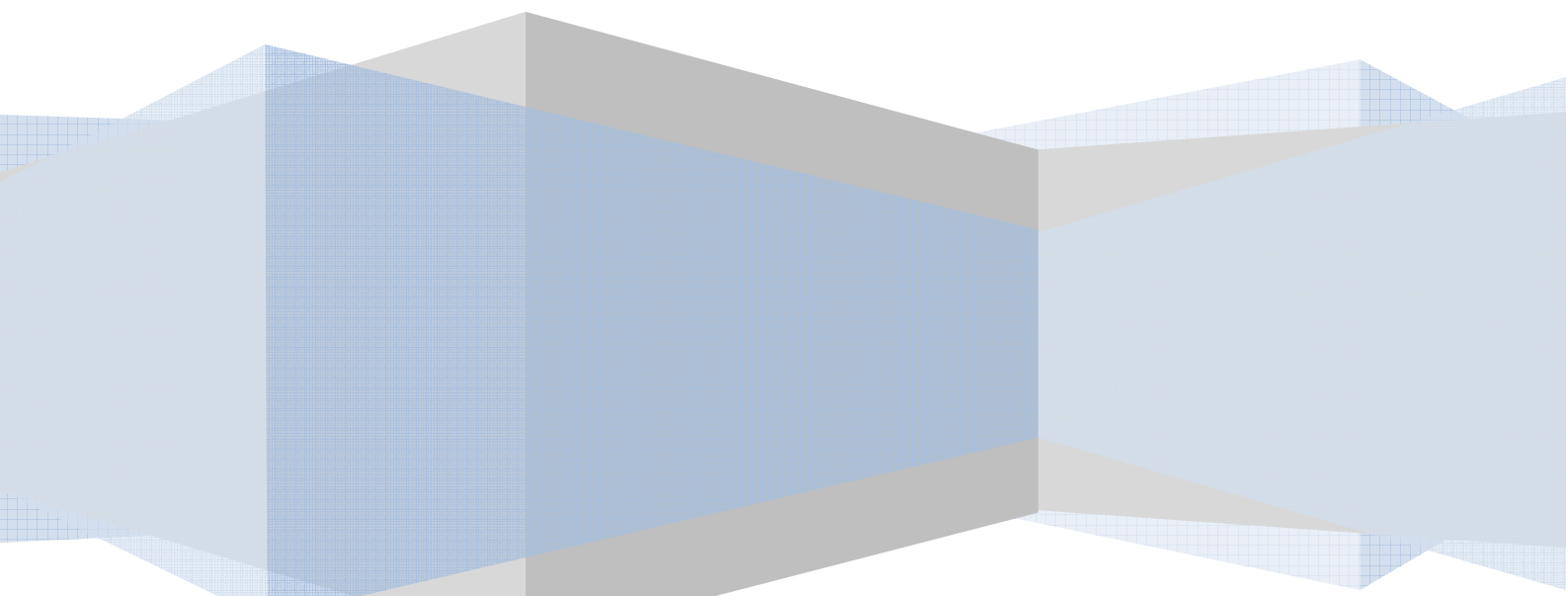




RAPPORTO 5

RAPPORTO FINALE

SAeT



Indice

1. MODALITA' DI CONCETTUALIZZAZIONE E RILEVAZIONE DEI FENOMENI CORRUTTIVI.....	4
Introduzione	4
1.1 La definizione di corruzione.....	5
1.2 Un'analisi giuridica	6
2. EVOLUZIONE NORMATIVA DEL CONCETTO DI TRASPARENZA NELLA PA 10	
Introduzione	10
2.1 Trasparenza: le tappe evolutive.....	11
2.2 I limiti dell'evoluzione del concetto di trasparenza.....	13
2.3 La trasparenza amministrativa: comunicazione ed informatizzazione	15
2.4 Il nuovo percorso: trasparenza e lotta alla corruzione	16
2.5 Gli interventi del Governo in tema di trasparenza.....	17
2.6 Trasparenza e etica: il valore aggiunto è la creazione di pressione sui comportamenti	21
3. ANALISI DEI MODELLI E DEGLI STRUMENTI DI GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE	23
Introduzione	23
3.1 Il Modello di gestione del rischio di corruzione in America	25
3.1.1 Analisi della normativa e delle politiche anti-corruzione	25
Aspetti evolutivi	25
Il FCPA ed i suoi contenuti	28
Le politiche anti-corruzione.....	34
3.1.2 Lo USAID corruption assessment handbook, contenuti e caratteristiche fondamentali.....	38
Lo USAID	38
Il manuale in esame	40
3.2 Il Modello Australiano di gestione del rischio di corruzione.....	56
3.2.1 Evoluzione storica e funzioni degli organismi anti-corruzione in Australia	56
Il sistema Australiano	56
I principali organismi anti-corruzione	59
La Crime and Misconduct Commission	63
Gli organismi a confronto.....	65
3.2.2 Legislazione, politiche anti-corruzione e documentazione non legislativa di riferimento	68
3.2.3 Il CMC Fraud and Corruption Control, contenuti e caratteristiche fondamentali.....	79
3.3 Analisi comparata dei modelli Americano ed Australiano	110
3.3.1 Analisi della struttura dei due documenti.....	110
3.3.2 Sintetica analisi affiancata dei modelli e dei loro organismi emanatori	115
3.4 Il modello italiano: possibili contenuti e confronto con i modelli precedenti analizzati	124
3.4.1 Il SAET, Servizio Anti-corruzione e Trasparenza.....	124
3.4.2 Un'ipotesi di modello di gestione del rischio di corruzione in Italia	126
3.4.3 Confronto dell'ipotesi di modello italiano con i documenti americano ed australiano.....	130

4. ANALISI E SISTEMATIZZAZIONE DELLE METODOLOGIE DI MISURAZIONE DEI FENOMENI CORRUTTIVI.....	133
Introduzione	133
4.1 Metodologia di elaborazione e peculiarità	134
4.2 I risultati emersi dall'ultima rilevazione del CPI	136
4.3 Pregi e limiti del CPI.....	142
4.4 Considerazioni conclusive sull'indicatore di percezione di Transparency International	146

1. MODALITA' DI CONCETTUALIZZAZIONE E RILEVAZIONE DEI FENOMENI CORRUTTIVI

Introduzione

Questo primo rapporto si prefigge l'obiettivo di sviluppare un'analisi in chiave giuridica sul tema della corruzione allo scopo di individuare le diverse dimensioni concettuali in cui esso si articola.

La ragione che porta alla realizzazione di uno studio di questo tipo, deriva dalla convinzione che la "concettualizzazione" della corruzione sia una pre-condizione essenziale sia per procedere ad una misurazione del fenomeno stesso, sia per effettuare un'analisi qualitativa delle forme di prevenzione e contrasto del fenomeno.

1.1 La definizione di corruzione

Individuare una definizione di corruzione che possa essere ampiamente condivisa e che possa rappresentare un concetto di comune riferimento, è un problema piuttosto rilevante. La questione, ovviamente, non è solo terminologica o puramente formale, ma coinvolge una serie di conseguenze molto importanti, a partire dalla possibilità di stabilire efficaci punti di convergenza a livello internazionale per finire con l'impostazione di una strategia omnicomprensiva di prevenzione e contrasto a livello nazionale, con definizione degli ambiti di applicazione e competenza dei diversi strumenti normativi ed autorità coinvolti.

In ambito internazionale, sia a livello di norme statali che a livello di organizzazioni internazionali, si possono riscontrare una pluralità di definizioni della corruzione.

Una definizione di corruzione che sia unica, completa ed universalmente accettata, non esiste non solo per motivi legati a diversità di tradizioni giuridiche, ma anche a causa di diverse sensibilità politiche, storiche e sociali. Inoltre, accanto alla questione relativa alla individuazione dei comportamenti corruttivi di rilievo penale ed alla conseguente necessità di stabilire una comune soglia di "minimo garantito" di criminalizzazione in materia, si pone anche l'esigenza di circoscrivere l'ambito di interesse astratto rispetto a tematiche solitamente correlate in quanto identificate come particolarmente sensibili rispetto al problema specifico, considerato nella sua valenza economica, politica e sociale.

Nella lingua italiana il sostantivo "corruzione" (dal latino *corruptiōnem*, derivante da *corrūmpere* = indurre con doni, promesse e simili a fare cosa contraria al dovere), può assumere un significato più ristretto: esso è utilizzato, anche nel codice penale¹, per indicare la "baratteria"², cioè il mercimonio di una funzione pubblica. La corruzione *stricto sensu* è però solo una delle forme della corruzione *lato sensu*, la quale può manifestarsi, ad esempio, come estorsione, appropriazione indebita o nepotismo.

¹ Artt. 318-322-*bis*. Altre forme di corruzione *lato sensu* sono previste come fattispecie autonome. Ad esempio: peculato (art. 314), malversazione a danno dello Stato (art. 316-*bis*), concussione (art. 317).

² adottiamo il termine "baratteria" per tradurre l'inglese *bribery*, lo spagnolo *cohecho* e il tedesco *Bestechung*; la corruzione, *lato sensu*, si tradurrebbe in queste lingue come *corruption*, *corrupciòn* e *Korruption*;

1.2 Un'analisi giuridica

La tutela del bene definito dalla Costituzione “buon andamento della P.A.”, non viene perseguita solo attraverso la legislazione sull'organizzazione della P.A., ma anche mediante lo strumento della repressione penale.

Tramite la vasta gamma di reati contro la P.A. commessi da privati o da pubblici ufficiali – previsti principalmente dai Capi I e II del Titolo II del Libro Secondo del Codice Penale –, la nozione generica di «corruzione» assume diverse sfaccettature e qualificazioni giuridiche.

Non tutte le fattispecie penali comprese nei Capi in esame, peraltro, sono rilevanti ai fini dell'attività del SAeT. All'interno di queste vanno infatti selezionate le sole ipotesi di reato la cui commissione implica un danno rivolto anzitutto all'integrità del patrimonio della P.A., dei suoi beni o dei suoi mezzi aventi valore economico, a prescindere dalla circostanza che la commissione di questi reati determini costi sociali che si propagano ben al di là della sola dimensione economica.

Buona parte della normativa in esame, peraltro, ha subito modificazioni ed integrazioni ad opera della consistente riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione, di cui alla legge 26 aprile 1990, n. 86.

Di seguito si propone una ricostruzione riassuntiva del disegno normativo vigente:

- ✓ Emergono anzitutto i **reati di peculato**, che si caratterizzano per avere ad oggetto condotte messe in atto da pubblici ufficiali di appropriazione indebita di beni e mezzi aventi valore economico della P.A.: il peculato (art. 314 c.p.) ed il peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.).
- ✓ Si individuano, poi, i reati di **concussione** e **corruzione**: il reato di concussione (art. 317 c.p.) si determina nel momento in cui un pubblico ufficiale, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce qualcuno a dare o a promettere indebitamente a sé o ad un terzo denaro o altra utilità. Il reato di corruzione differisce da quello di concussione perché necessita di un concorso tra privato corruttore e pubblico ufficiale corrotto, ambedue autori di una condotta identica e speculare, concernente un accordo finalizzato al mercimonio dell'attività

funzionale della Pubblica Amministrazione. Va tuttavia segnalato come, nella giurisprudenza più recente, le due figure di reato vadano soggette a fenomeni di omogeneizzazione e reciproco appiattimento. La corruzione, peraltro, è a sua volta articolata in una pluralità di figure: la corruzione in atti d'ufficio (art. 318 c.p.); la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.). Un'ipotesi specifica è quella della corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.), E' prevista poi la figura della corruzione di incaricato di pubblico servizio (art. 320 c.p.), al fine di ridimensionare, nel caso di specie, il trattamento sanzionatorio. A completare il novero dei reati di corruzione in senso stretto sta poi l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), che mira a punire pubblici ufficiali o privati che abbiano sollecitato altri a commettere il reato di corruzione, nell'ipotesi in cui la corruzione non sia poi venuta in essere.

- ✓ Il ruolo sempre maggiore che vanno acquisendo i finanziamenti comunitari in numerosi settori della vita economica degli Stati membri ha spinto il legislatore ad estendere le ipotesi di reato fin qui elencate anche alla tutela degli organi delle Comunità europee. Così, l'art. 3, comma 1, legge 29 settembre 2000, n. 300, che ha introdotto nel Codice il reato di ***peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri*** (art. 322-bis c.p.).
- ✓ Il reato di ***abuso d'ufficio*** (art. 323 c.p.) appare, nella sua attuale configurazione normativa, come una fattispecie residuale, destinata a comprendere ipotesi di condotte illecite poste in essere dal pubblico ufficiale non rientranti nella condotte tipizzate negli articoli precedenti: a seguito della già citata riforma legislativa del 1990, sono infatti state ridimensionate le c.d. fattispecie a formula aperta, che avevano consentito un'ampia ingerenza del giudiziario nell'attività amministrativa. Il reato di abuso di ufficio è, nel sistema vigente, la figura cui ricondurre in via residuale l'illiceità delle condotte del pubblico ufficiale connotate da abusività e determinanti un ingiusto vantaggio patrimoniale per sé o per altri o un danno ingiusto ad altri. Il rilievo di questa ipotesi di reato sta in ciò, che essa delimita l'area dell'illecito penale da quella del mero illecito amministrativo: il reato in parola è infatti concretato dalla compresenza della violazione di legge e del vantaggio patrimoniale che ne consegue. Va poi considerato che la più volte citata legge 26

aprile 1990, n. 86, ha anche operato l'abrogazione delle fattispecie di malversazione a danno dei privati ed interesse privato in atti d'ufficio.

- ✓ Quando il danno all'integrità economica della P.A. è compiuto da privati, le condotte penalmente rilevanti possono essere molteplici: il codice penale considera innanzitutto i **reati di malversazione a danno dello Stato** (art. 316-bis c.p.), riferita a coloro che abbiano arrecato un danno alla P.A. determinando una elusione del vincolo di destinazione di erogazioni provenienti da un organo della P.A. o delle Comunità europee, verso finalità diverse da quelle al cui soddisfacimento erano destinati; e **l'indebita percezione di erogazione a danno dello Stato** (art. 316-ter c.p.), introdotto con legge 29 settembre 2000, n. 300, che presenta natura residuale e marginale rispetto alle ipotesi precedentemente ricostruite ed al reato di truffa ai danni dello Stato, di cui all'art. 640 c.p.
- ✓ Rilevano poi il reato di **turbata libertà degli incanti** (art. 353 c.p.), che punisce qualsiasi condotta che arrechi turbamento al corretto svolgimento delle gare preordinate alla commissione di opere, servizi, forniture per la P.A. o per conto di essa; il reato di **astensione dagli incanti** (art. 354 c.p.) riconduce all'area dell'illecito penale anche un'eventuale condotta omissiva, consistente nella mancata partecipazione ad una gara, comunque turbatrice della regolarità del procedimento in quanto determinata da accordi o promesse produttrici di una qualsiasi utilità. Riferibili solamente ai fornitori o ai sub-fornitori della P.A. sono i due reati di **inadempimento di contratti di pubbliche forniture** (art. 355 c.p.), e di **frode nelle pubbliche forniture** (art. 356 c.p.).
- ✓ Alla categoria dei reati contro il patrimonio della P.A. vanno ascritti infine i reati di **truffa aggravata ai danni dello Stato** (art. 640, co. 2, n. 1, c.p.), ed il reato di **truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche** art. (640-bis), introdotto dall'articolo 22 della legge 19 marzo 1990 n. 55, ed esteso anche alle ipotesi di truffa alle Comunità europee, che rispetto all'ipotesi precedente presenta carattere di specialità.

Tutti i reati sopra elencati vanno annoverati all'interno della categoria dei reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento.

L'inclusione in questa area non solo dei tradizionali reati dei pubblici ufficiali contro la P.A., ma anche dei principali e più gravi reati dei privati contro l'integrità economica della P.A., discende dalla premessa che i fenomeni corruttivi vadano considerati come fenomeno sociale e culturale prima ancora che come semplice fattispecie di reato, e debbano pertanto essere prevenuti e combattuti attraverso la diffusione di un'adeguata etica pubblica.

2. EVOLUZIONE NORMATIVA DEL CONCETTO DI TRASPARENZA NELLA PA

Introduzione

Allo scopo di implementare con successo un'azione di prevenzione e contrasto del fenomeno corruzione, è necessario e molto utile effettuare una ricognizione dell'evoluzione normativa del concetto di trasparenza, con particolare riferimento ai suoi profili evolutivi.

L'art. 97 della Costituzione dispone che la Pubblica Amministrazione sia organizzata dalla legge, «in modo che ne siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità».

In ragione dell'elasticità che le caratterizza, le nozioni di buon andamento ed imparzialità hanno assunto, nel tempo, diverse accezioni dottrinali e declinazioni legislative e giurisprudenziali. In particolare, la nozione di buon andamento è venuta ad inglobare le dimensioni, distinte ma interrelate, di efficienza, efficacia ed economicità, le famose tre E alle quali si è aggiunta poi la quarta E di etica, nel nostro caso etica pubblica. Un elemento che come si vedrà, ha molto a che fare con la lotta alla corruzione.

Peraltro, con il passare degli anni e l'evolvere della coscienza democratica nella società civile, i principi generali dell'organizzazione e dell'azione della Pubblica Amministrazione sono andati acquisendo contenuti ulteriori, non circoscritti esclusivamente alla dimensione dell'efficienza dell'attività amministrativa, ma comprensivi di dimensioni etiche pregnanti.

E' così emersa l'esigenza di assicurare una maggiore comunicazione e prossimità tra cittadini, società civile e P.A. e garantire, attraverso la conoscibilità dell'attività amministrativa, il controllo democratico sulla stessa.

Il principio di trasparenza è venuto a configurare un'attualizzazione del principio di pubblicità dell'azione dei poteri pubblici, il quale, pur non esplicitamente codificato nella Carta costituzionale, rappresenta uno dei connotati essenziali dello stato di diritto, ritenuti dal costituente premessi ed acquisiti rispetto al precetto, più puntuale, dell'art. 97 della Costituzione.

2.1 Trasparenza: le tappe evolutive

Fin dal modello di Cavour e Minghetti, l'ideale della trasparenza era presente nel concetto di "essenzialità" dell'amministrazione, perseguibile anche grazie al decentramento regionale che in quella stagione si tentò di adottare.

Nella seconda metà dell'ottocento si realizzò un progressivo sviluppo dell'amministrazione statale secondo strutture disorganiche, aggravato, con Crispi, dall'ampliamento delle competenze e dalla specializzazione in aree materiali: ne derivò un'esigenza di coordinamento e di catalogazione di documenti ed informazioni che prese corpo nella creazione, ad opera del R.D. del 10 febbraio 1878, n. 4288, della Direzione generale di statistica del Regno, con competenze anche in ordine alla statistica giudiziaria, e nel R.D. del 25 gennaio 1900, n. 35, recante il Regolamento per gli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali. Il fine perseguito da questi provvedimenti fu l'incremento della funzionalità dell'azione amministrativa e la garanzia della certezza pubblica e dell'affidabilità dell'amministrazione statale.

L'età giolittiana comportò il definitivo approdo allo stato amministrativo, E' estremamente significativo che proprio in questi anni, in parallelo con il decollo economico del Paese, si verificarono i primi ed eclatanti episodi di corruzione politica in Italia (il più eclatante fu lo scandalo della Banca Romana). Non a caso, le accuse di un'amministrazione *burocratizzata ed elefantica* presero corpo proprio in quegli anni.

Le esigenze della Guerra, prima, ed il Fascismo, poi, avrebbero ulteriormente aggravato l'indirizzo giolittiano.

Per queste ragioni, durante i primi decenni del XX secolo, si registrano iniziative istituzionali e provenienti dal mondo economico volte a rafforzare i controlli sulla amministrazione ed a razionalizzare i suoi rapporti con gli interessi economici: la pubblicazione, a partire dal 1908, del Bollettino delle Aste e forniture, allo scopo di fornire un tasso di pubblicità alle gare bandite dalle amministrazioni; il primo Congresso degli appaltatori italiani, del 1912, in cui emerse l'esigenza di regolazione della normativa nel settore delle forniture e degli appalti; l'istituzione, nel 1920, della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra; la ristrutturazione del Servizio ispettivo

del Ministero dell'Interno, principale veicolo di emersione dei fenomeni corruttivi nelle amministrazioni centrali e periferiche.

In età repubblicana, l'organizzazione amministrativa fu segnata da una continuità con il ventennio. Peraltro, nella stagione del centro-sinistra, la programmazione come ideale di buon governo e l'attuazione delle Regioni fecero registrare un'ulteriore complicazione delle strutture e dell'attività amministrativa, e, parallelamente, un ampliamento dei reati di corruzione e degli altri reati contro la Pubblica Amministrazione, come accreditato dalle indagini storiche.

Reagendo allo sviluppo incontrollato della macchina burocratica, il problema della trasparenza, esemplificato nel noto motto della amministrazione "casa di vetro", cominciò a porsi a far data dal "Rapporto Giannini", presentato dal Ministro della Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini al Parlamento il 16 novembre 1979: una lungimirante ed organica espressione del riformismo amministrativo. Ne derivò un fermento politico ed una cospicua attività istituzionale: la Commissione, presieduta da Mario Nigro, sul procedimento amministrativo elaborò un testo di legge che sarebbe poi confluito, salvo parziali modifiche, nella legge 241 del 1990, in cui, anche sulla scia dell'emersione del principio di trasparenza nei Trattati istitutivi delle Comunità europee e facendo propri gli insegnamenti derivanti dalla comparazione con i modelli normativi francese e statunitense, faceva la propria comparsa in termini giuridici il principio della trasparenza.

Le riforme dell'ordinamento amministrativo intraprese a partire dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, hanno perseguito questo fine attraverso lo sviluppo del principio di pubblicità dell'azione amministrativa (art. 1 l. 7 agosto 1990, n. 241), che ha consentito un primo svolgimento della «trasparenza» della P.A. La successiva legge 11 febbraio 2005, n. 15, ha poi incluso la nozione di trasparenza tra i principi generali dell'azione amministrativa, integrandola nell'elencazione di cui all'art. 1, ed ha apportato cospicue modifiche alla normativa previgente sul diritto di accesso. Il successivo D.P.R. n. 184 del 2006 ha dato svolgimento regolamentare alla novella legislativa.

2.2 I limiti dell'evoluzione del concetto di trasparenza

Ad oggi, il percorso verso la specificazione di una valenza giuridica della trasparenza nell'organizzazione della P.A. ha trovato un campo di applicazione relativamente circoscritto: esso è stato confinato all'ambito della conoscibilità del procedimento, ed ha dato luogo all'emersione di un diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22 l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dalla l. n. 11 febbraio 2005, n. 15): un diritto che ha notevolmente ridotto il novero dell'attività amministrativa soggetta al vincolo della segretezza ed ha consentito una più adeguata partecipazione dei privati nei procedimenti amministrativi che riguardano i loro interessi.

Esso costituisce il perno del principio di trasparenza anche nella normativa europea: l'art. 42 della Carta di Nizza è dedicato al diritto di accesso, ancorandolo al valore della trasparenza.

Tuttavia, il riconoscimento di un diritto di accesso non è sufficiente a consentire quella conoscenza diffusa e pubblica la cui finalità primaria è il controllo democratico e la conoscibilità della P.A., ma da cui consegue anche una maggiore *accountability* dell'amministrazione, l'accrescimento dei tassi di efficacia, efficienza ed imparzialità dell'azione amministrativa, ed una maggiore fiducia dei cittadini nella P.A.

Inoltre, l'interpretazione che è stata conferita al diritto di accesso ne ha determinato un'involuzione rispetto all'esigenza di assicurare una generale pubblicità dell'attività amministrativa, mentre sono prevalse nei bilanciamenti giurisprudenziali le ragioni della *privacy* dei soggetti coinvolti nel procedimento, un'accezione stretta dell'interesse ad accedere ai documenti, nonché le stesse esigenze di funzionalità della P.A. La stessa novella legislativa del 2005, tesa anche a fronteggiare tali contraddizioni ed a ridimensionare il contenzioso giurisdizionale sull'accesso mediante la ristrutturazione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, cui sono conferite anche funzioni di composizione del contenzioso tra privati e Pubblica Amministrazione, ha raggiunto solo in parte gli scopi che si era prefissata.

In una recente sentenza (n. 2314 dell'11 maggio 2007), il Consiglio di Stato ha affermato la legittimità di un'interpretazione restrittiva del diritto di accesso, esteso ai soli soggetti coinvolti nel procedimento, al fine di garantire «l'interesse dell'amministrazione a non

subire eccessivi intralci nella propria attività gestoria». La stessa Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 372 del 2004, dovendo stabilire la legittimità di una norma statutaria regionale sul diritto di accesso, ne ha affermato la validità solo all'interno dei paletti rappresentati dal diritto alla riservatezza dei soggetti coinvolti.

2.3 La trasparenza amministrativa: comunicazione ed informatizzazione

Sotto il profilo organizzativo, un importante contributo all'ampliamento della trasparenza della P.A. è venuto dagli impulsi verso l'informatizzazione e la digitalizzazione della stessa. In particolare, il Codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82) pone l'Italia in una posizione di avanguardia nell'uso delle nuove tecnologie nei rapporti tra privati e P.A. e risponde ad un impegno di vastissima portata, coordinato dall'allora Ministro per l'innovazione e le tecnologie attraverso le competenze tecniche del CNIPA. Il piano industriale per l'innovazione, presentato il 2 ottobre 2008 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, si pone nel solco di questo atto normativo, implementandolo nelle parti che necessitano di svolgimenti normativi e tecnici e rivedendone talune criticità.

Il Codice, peraltro, ha implementato e reso doverosa la presenza delle istituzioni pubbliche in rete, dando effettività alle previsioni di principio contenute nella l. n. 150 del 2000, in tema di comunicazione pubblica, che ha accresciuto la capacità delle strutture della P.A. di rendere conoscibile la propria organizzazione e la propria attività, mediante lo sviluppo di strumenti di pubblicità istituzionale.

2.4 Il nuovo percorso: trasparenza e lotta alla corruzione

Fino ad oggi, nonostante l'enfasi acquisita dal principio di trasparenza nell'ordinamento amministrativo, è mancato uno svolgimento legislativo nel senso del perseguimento di una strutturazione dell'apparato amministrativo finalizzata alla prevenzione delle numerose ed eterogenee forme di illiceità che possono caratterizzarne l'azione, sviarne gli scopi e le funzioni, decurtarne il patrimonio e l'efficienza funzionale. Non a caso, con la legge 26 aprile 1990, n. 86 – la cui approvazione è avvenuta pressoché in parallelo alla già citata legge 241 del 1990 – il Parlamento preferì affidare la tutela dell'interesse collettivo alla legalità e alla prevenzione, ovvero all'individuazione di prassi amministrative e modelli organizzativi capaci di combattere strutturalmente il riprodursi dei fenomeni corruttivi.

Al contrario, la strettissima relazione tra un'organizzazione amministrativa conformata al principio di trasparenza e prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi nella Pubblica Amministrazione è comprovata negli scritti più approfonditi sul tema e trova importanti riscontri tanto nel "Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione", presieduto da Sabino Cassese, presentato alla Camera dei deputati il 23 ottobre 1996, quanto nella Relazione della Commissione sulle disfunzioni e gli illeciti nella Pubblica Amministrazione, presieduta da Gustavo Minervini, istituita dal Ministero della Funzione Pubblica, presentata al Governo il 29 settembre 1997.

L'istituzione del SAeT si proponeva proprio di rispondere a queste sollecitazioni. Tale organismo, infatti, è destinato al monitoraggio dello sviluppo del principio di trasparenza nella P.A. allo scopo di valutarne gli esiti in ordine alla prevenzione ed alla lotta alle forme di illecito interno, anche con riferimento all'analisi dei modelli stranieri e delle politiche europee, ed alla predisposizione di un piano annuale nazionale per la trasparenza.

Tale attività di coordinamento e monitoraggio risponde alla considerazione che la politica pubblica della trasparenza attraversa tutte le amministrazioni in tutti gli enti pubblici territoriali che compongono la Repubblica, ma richiede un coordinamento nazionale se la si vuole utilizzare come strumento di lotta, antidoto, alla corruzione.

2.5 Gli interventi del Governo in tema di trasparenza

Il primo paragrafo del presente rapporto ha illustrato le tappe normative che hanno segnato l'evoluzione del concetto di trasparenza nel nostro ordinamento.

È d'obbligo evidenziare, a questo punto, quanto è stato realizzato, nel corso dell'attuale legislatura, su un tema tanto delicato.

- ✓ Il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con L. 6 agosto 2008, n. 133, ha provveduto, tra l'altro, alla semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi ed oneri di notifica e comunicazione di informazione allo scopo di tagliare costi e procedure gravanti sulle imprese. Il Dipartimento della Funzione Pubblica acquisisce il compito di misurazione degli oneri burocratici e dei costi amministrativi ai fini di un'ulteriore svolgimento legislativo in altri settori produttivi e per i cittadini, entro il 2012.
- ✓ Sempre in tema di semplificazione, il Governo ha presentato il D.L. 22 dicembre 2008, n. 200, attualmente assegnato al Senato (A.S. 1342) dopo l'approvazione alla Camera, con il quale si intende completare il progetto di creazione in Italia di una banca dati unitaria, pubblica e gratuita della normativa statale vigente, secondo un modello già operante in altri Paesi europei. Il progetto "Normattiva" è fondato sulla collaborazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica ed attraverso un coordinamento con la normativa previgente consente al Ministro per la semplificazione un più efficace utilizzo delle risorse oggi già esistenti, provvedendo alla convergenza di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale. Nel Decreto legge, inoltre, è prevista l'adozione di decreti, da adottare sentito il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la razionalizzazione delle attività degli organismi e degli enti che operano in materia.
- ✓ All'iniziativa del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione si deve la legge recante *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale*

dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti". Appena insediatosi, l'Esecutivo ha presentato, per il tramite del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, un "Piano industriale – Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione", quale documento d'indirizzo per un intervento legislativo volto all'implementazione della produttività e della trasparenza del lavoro pubblico. La legge delega in questione, indicato tra i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, ne rappresenta lo svolgimento legislativo. In particolare, l'art. 3, al comma 1, prevede mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni che si discostino dagli standard qualitativi ed economici fissati; al comma 2, lettera a), si favorisce il coinvolgimento degli utenti nella valutazione delle amministrazioni; alla lettera b), si stabilisce che le amministrazioni predispongano, in via preventiva, gli obiettivi annuali e si introducono modalità per verificarne l'effettivo raggiungimento. Altre previsioni concernono confronti pubblici sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, nonché la promozione della confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni. Nella legge delega, inoltre, è garantita piena accessibilità ai dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione, attraverso la disponibilità immediata tramite il web, il confronto periodico tra valutazioni operate dall'interno e valutazioni operate dall'esterno, nonché l'adozione di programmi per la trasparenza.

- ✓ Il d.d.l. di iniziativa, tra gli altri, del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile", contenente norme mirate alla riduzione ed alla certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi. Esso prevede importanti misure finalizzate a "tagliare i tempi" delle procedure e ad assicurarne la trasparenza. In primo luogo, le amministrazioni sono tenute a definire e rendere pubblici i tempi per la conclusione di una pratica e, qualora non lo facciano, gli stessi termini sono automaticamente ridotti a 30 giorni. I tempi massimi non possono comunque superare i 90 giorni, salvo le eccezioni previste dalla legge o da appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Oltre al risarcimento del danno, la legge delega in esame prevede che il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento rappresenti un

elemento di valutazione dei dirigenti, di cui si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti, inoltre, ogni amministrazione pubblica deve determinare e pubblicare, con cadenza annuale, nel proprio sito internet o con altre forme idonee: a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore di tempestività dei pagamenti»; b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi.

- ✓ D. lgs. 150/2009, in attuazione della legge delega 4 marzo 2009, dedica ampio spazio al tema della trasparenza, che permea l'intero disegno legislativo, ma che vede in particolare, nell'articolo 11, l'esplicazione e circoscrizione del concetto e l'istituzione dei programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, necessari per garantire, all'interno delle pubbliche amministrazioni, adeguati livelli di trasparenza e legalità e lo sviluppo del concetto di integrità.

A queste iniziative legislative si accompagnano poi Protocolli d'intesa tra il Dipartimento della Funzione Pubblica ed altre amministrazioni centrali, nonché le attività delle agenzie del Dipartimento stesso per la messa a punto degli strumenti per l'informatizzazione della P.A.

Anche per quanto riguarda, poi, le iniziative poste in essere dalle forze politiche di opposizione e le sollecitazioni e gli studi provenienti dalle più accreditate associazioni operanti nella società civile, si registrano diverse proposte.

In tema di trasparenza, tra le altre, merita di essere segnalata la proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati dai gruppi di opposizione (A.C. 1371), recante "Norme in materia di trasparenza nell'attività delle pubbliche amministrazioni, istituzione dell'Autorità per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni e delega al Governo in materia di valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture pubbliche e di responsabilità dei loro dipendenti", che individua gran parte dei difetti di efficienza delle strutture pubbliche nella opacità in cui le strutture stesse operano. Il disegno di legge dell'opposizione punta ad una piena visibilità e ad una confrontabilità con le valutazioni operate dall'esterno sugli strumenti di controllo interno asserendo che è necessario che le informazioni siano rese ampiamente visibili e facilmente leggibili,

affinché si attivi un sistema di controllo diffuso da parte dell'opinione pubblica, degli stakeholder, dei tecnici di settore, della stampa specializzata e delle associazioni dei consumatori e degli utenti. Il richiamo è a quel *civic auditing* attivato nei Paesi nord-europei, laddove nei confronti di un'amministrazione realmente trasparente gli osservatori qualificati possono svolgere un fondamentale compito di controllo diffuso. In definitiva si mira a congiungere la funzione direzionale dei controlli interni con un obiettivo di piena accountability e di trasparenza, affinché ai risultati di controlli e di valutazioni, dove questi siano negativi, conseguano congrui interventi di riorganizzazione degli uffici e delle procedure.

2.6 Trasparenza e etica: il valore aggiunto è la creazione di pressione sui comportamenti

Fin dal suo insediamento, il SAet e il Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del quale questo è inserito, hanno giocato la carta del coinvolgimento dell'opinione pubblica creando una pressione sui risultati delle pubbliche amministrazioni che non ha precedenti nella storia della PA italiana.

In questo modo l'opinione pubblica può contribuire al cambiamento della PA proprio attraverso la pressione sui risultati che è in grado di esercitare.

Da qui la valenza della trasparenza è intesa, però, in un'accezione diversa: il processo di trasparenza e comunicazione non significa solo che la PA "si giustifica" nei confronti dell'opinione pubblica su "che cosa fa" e su "come lo fa", ma adotta "una strategia di ascolto" che dalle "critiche" della stessa opinione pubblica individua gli spunti per il miglioramento dell'organizzazione.

E' in questo senso che la trasparenza gioca un ruolo centrale nella lotta alla corruzione. Si vuole creare una pressione sui comportamenti etici – e cioè quelli non richiesti per norma - che contribuiscono a costruire i pilastri del concetto di integrità del dipendente pubblico. Si tratta di veri e propri "anticorpi" alla corruzione.

Spesso le pubbliche amministrazioni hanno livelli di risposta, intesi come comportamenti, differenti a seconda di situazioni, settori e procedimenti. Una concessione, la composizione di una commissione di concorso, l'erogazione di un servizio, i tempi di liquidazione di una pensione, la lista di attesa per un'analisi in un ospedale, i tempi medi degli esami di un corso di laurea; sono tutti elementi che se presentano tempi di risposta differenti possono nascondere inefficienza, scarsa produttività o magari anche "eccessiva produttività" alimentata da fenomeni di corruzione. Rendere noti questi tempi significa consentire al cittadino un confronto, permettere un controllo sociale sui comportamenti che costituiscono l'antidoto della corruzione.

La corruzione si contrasta con il controllo sociale, ma perché questo si realizzi servono due condizioni: senso civico dei cittadini e trasparenza. Se sul primo servono tempi lunghi ed investimenti intangibili quali interventi di formazione e sensibilizzazione per

creare una nuova coscienza sociale; per la trasparenza è più semplice, è un fatto tecnico, un aspetto procedurale realizzabile con le idee ed il contributo di tutti.

E' chiaro che il problema che si pone è che cosa deve essere reso trasparente perché si realizzi quel controllo sociale auspicato per combattere la corruzione. La storia potrà insegnare molto. Per ora l'importante è iniziare, raccogliendo suggerimenti, inseguendo intuizioni, imparando dalla cronaca e ponendosi sempre la domanda: quale atteggiamento di trasparenza avrebbe potuto evitare o rendere più difficile l'episodio di corruzione che si è consumato? I dati registrati e le statistiche raccolte sul fenomeno "corruzione scoperta" debbono essere trasformati in informazioni, prima, ed in patrimonio di conoscenza, poi.

La prevenzione della corruzione legata al livello di trasparenza deve entrare nel patrimonio organizzativo di ogni singola unità che opera nell'ambito della pubblica amministrazione italiana. A tal fine occorre mettere in condizione il dirigente ed il funzionario responsabile di una pubblica amministrazione di analizzare il rischio di corruzione legato alla mancanza di trasparenza e, quindi, attivare tutte le iniziative del caso.

3. ANALISI DEI MODELLI E DEGLI STRUMENTI DI GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

Introduzione

Un elemento fondamentale per la prevenzione dei fenomeni corruttivi, è rappresentato dall'efficacia del sistema dei controlli interni.

Spesso, però, la progettazione e la manutenzione del sistema dei controlli interni nella pubblica amministrazione non si basa su una costante mappatura ed analisi dei rischi. Questo può determinare l'obsolescenza o l'inefficacia dei controlli che risultano essere squilibrati rispetto alle esigenze.

L'obiettivo specifico è quello di studiare i sistemi di internal audit nella pubblica amministrazione, individuando gli elementi di scostamento più rilevanti tra teoria manageriale e prassi attuative.

La storia della corruzione e del suo divieto, risale probabilmente alla creazione delle prime strutture sociali in cui furono conferite funzioni pubbliche a persone fisiche.

Già in Siria nel XIII° secolo A.C. questo male si configurava con effetti dilaganti attraverso episodi di corruzione e pagamento di tangenti ad alti funzionari dell'apparato statale. Da ciò si evince che la corruzione è un fenomeno antico e radicato nella civiltà umana, pertanto gli strumenti di prevenzione avverso essa debbono caratterizzarsi per una peculiare incisività.

Ad oggi, molti Paesi cercano di affrontare il problema della corruzione ricorrendo a meccanismi che possano permettere una adeguata difesa dalle minacce, economiche ed etiche, portate dalla corruzione; tali strumenti sono principalmente riferiti a meccanismi di valutazione e gestione del rischio. La gestione del rischio, o "Risk Management", risale alla metà degli anni '50, ma mai come negli ultimi dieci anni è stata utilizzata e sviluppata da imprese, organizzazioni ed istituzioni. In questo elaborato si cercherà di sviluppare un'analisi comparata di due modelli volti a valutare e gestire il rischio di corruzione partendo, nel primo capitolo, con una

introduzione dei due concetti fondamentali alla base del discorso: il rischio e la sua gestione, la definizione del concetto di corruzione.

Il presente rapporto si concentrerà, in primo luogo, sull'analisi del modello di gestione del rischio di corruzione negli Stati Uniti, volgendo l'attenzione alla normativa ed alle politiche anticorruzione previste nel Paese, allo scopo di evidenziare l'impostazione strutturale degli Stati Uniti attraverso l'analisi dei meccanismi posti in essere per affrontare il problema della corruzione.

In un secondo momento si procederà ad un lavoro simile sul sistema australiano ed il modello di gestione del rischio divulgato da una Agenzia interna al Paese, andando ad identificare la normativa e le politiche anticorruzione presenti nel Paese.

La terza parte del rapporto vedrà un'analisi comparata dei due documenti esaminati precedentemente e tendente ad evidenziare similitudini e divergenze dei due testi nello sviluppo di un programma anticorruzione. La comparazione sarà effettuata anche unendo i modelli in una visione affiancata e descrivendo le caratteristiche peculiari dei due organismi emanatori dei rispettivi documenti.

In conclusione si effettuerà una descrizione dell'organismo italiano per la lotta alla corruzione, identificando un possibile modello di valutazione e gestione della corruzione, ed andando ad analizzare in modo comparato tale modello con i modelli americano ed australiano.

3.1 Il Modello di gestione del rischio di corruzione in America

3.1.1 Analisi della normativa e delle politiche anti-corruzione

Aspetti evolutivi

Nell'evoluzione storica del sistema americano, sin dalla redazione della Carta Costituzionale, sono stati sempre previsti degli strumenti volti al bilanciamento del potere tramite una sua tripartizione³; tuttavia, nonostante tale accorgimento, già nel 1785, due anni prima della firma della Costituzione, vi era una dilagante e preoccupante propagazione della corruzione all'interno della vita politica americana tanto da allarmare Thomas Jefferson che scrisse a Washington suggerendo regole che impedissero un sistema in cui chi legifera può avere interessi nelle questioni sulle quali prende decisioni, suggerimento che non ebbe molto ascolto, tanto che la corruzione non venne considerata reato fino al 1853. L'analisi della normativa anti-corruzione del sistema americano deve tener conto del principio della doppia sovranità che è un elemento essenziale del sistema giuridico statunitense. In base a tale principio, il sistema federale ed il sistema statale sono separati e indipendenti l'uno dall'altro, ogni Stato ha la sovranità per quanto riguarda le proprie leggi, ma, allo stesso tempo, le normative statali sono gerarchicamente subordinate a quelle dello Stato federale. Nella maggior parte dei casi, il diritto federale non ha il primato sulla legislazione statale, tuttavia, in circostanze molto limitate, soggette a previsioni costituzionali, le Autorità federali possono intervenire se ritengono che è nel pubblico interesse farlo. Inoltre, reati commessi all'interno dello Stato possono essere soggetti a giurisdizione federale, se il reato attraversa i confini dello Stato. Per quanto attiene i reati di corruzione, questi sono coperti sia dalla legge federale che da quella statale e vi è spesso una sovrapposizione tra i due tipi di legislazione. Lo spettro di fattispecie che leggi sulla corruzione vanno a coprire è ampio e riguarda: la corruzione, la concussione, e il conflitto di interessi che coinvolge, in generale, i pubblici ufficiali ed i testimoni, nonché la corruzione che coinvolge funzionari governativi, i legislatori, la magistratura, gli ispettori di banca, gli ufficiali di prestito, la

³ Secondo il modello classico di ripartizione nel principio di democrazia, la tripartizione del poteri in: Legislativo, Esecutivo giudiziario in mano a tre distinti soggetti per impedire che il potere si concentri in mano ad un'unica persona.

procedura fallimentare, la corruzione in competizioni sportive, appalti pubblici, la corruzione che coinvolge i sindacati (funzionari e membri), l'abuso d'ufficio. I reati di corruzione includono, poi, sia le ipotesi di corruzione, pubblica e privata, definita come "domestica", che ipotesi di reato di corruzione pubblica nei confronti di stranieri.

Per quanto attiene la corruzione pubblica "domestica", sia attiva che passiva, essa è perseguita e definita da entrambe le normative sia statali che federali; infatti, secondo una vasta gamma di leggi federali, la corruzione commessa da e contro un funzionario federale, statale o locale è un reato penale. In generale, secondo la Costituzione americana, le autorità federali possono stabilire la propria giurisdizione su un caso di corruzione, per i seguenti motivi: il coinvolgimento di dipendenti o funzionari federali, la possibilità di un effetto sul commercio interstatale o internazionale, o il coinvolgimento di fondi federali, attraverso i pagamenti diretti o sovvenzioni. In tal modo il ruolo del governo federale per quanto riguarda le indagini e il perseguimento della corruzione pubblica a livello statale e locale è molto significativo. Inoltre, gli autori di reati di corruzione possono essere anche oggetto di perseguimento per la violazione delle leggi statali o locali in materia di corruzione, essendo spesso le leggi penali, ad ogni livello, coincidenti nel vietare condotte di corruzione.

La principale disposizione sulla corruzione pubblica domestica è contenuta nello United States Criminal Code agli artt. § 201 (a) e § 201 (b), le cui previsioni vanno a coprire le forme di corruzione sia attiva che passiva. Secondo l'art § 201 (b) (1), *"Chiunque direttamente o indirettamente, in modo corruttivo dà, offre o promette qualcosa di valore ad un pubblico ufficiale o persona che è stata selezionata per essere un pubblico ufficiale, oppure offre o promette ad un pubblico ufficiale o persona che è stata selezionata per essere un pubblico ufficiale di dare qualcosa di valore ad altra persona fisica o giuridica, con l'intento: (A) di influenzare un atto dell'ufficiale, o (B) di influenzare tale pubblico ufficiale o la persona che è stata selezionata per essere un pubblico ufficiale a commettere o aiutare a commettere, o essere collusi in, o consentire, eventuali frodi, o opportunità per la commissione di eventuali frodi, nei confronti degli Stati Uniti; o (C), tali da indurre un pubblico ufficiale o tale persona che è stata selezionata per essere un pubblico ufficiale a fare o*

*omettere di fare un atto in violazione del dovere legale di tale ufficiale o la persona*⁴ commette la forma attiva di corruzione.

Secondo l'art. § 201 (a) (2), *“Chiunque essendo un pubblico ufficiale o persona selezionata per essere un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, in modo corruttivo richieda, cerchi, riceva, accetti, o si accordi a ricevere o accettare qualcosa di valore personalmente o per qualsiasi altra persona fisica o giuridica che, in cambio di: (A) essere influenzati nella realizzazione di un atto dell'ufficiale; (B) è influenzato a commettere o aiutare a commettere, o di essere colluso in, o consentire, eventuali frodi, o opportunità per la commissione di una frode contro gli Stati Uniti; o (C) di essere indotto a fare o omettere di fare un atto in violazione del dovere pubblico del funzionario di tale persona*⁵, commette la forma passiva di corruzione.

Per quanto riguarda l'identificazione degli autori dei reati, l'art § 201 (a), definisce il termine “Pubblico ufficiale” come pure il termine “persona che è stata selezionata per essere un pubblico ufficiale”.

Secondo tale definizione, *“un membro del congresso, delegato, membro interno di una commissione, precedentemente o successivamente la loro nomina a funzionari, o di un funzionario o dipendente o persona che agisce in nome o per conto degli Stati Uniti, o di un dipartimento, agenzia o ramo del governo, compreso il distretto di Columbia, in ogni funzione ufficiale, secondo o per l'autorità di alcuno di tale dipartimento, agenzia, o ramo di governo, o un giurato”,* così come qualsiasi altra persona *“che è stato nominata o designata per essere un pubblico ufficiale, o è stato ufficialmente informato del fatto che tale persona sarà nominata o designata come*

⁴ According to § 201 (b) (1), *“whoever directly or indirectly, corruptly gives, offers or promises anything of value to any public official or person who has been selected to be a public official, or offers or promises any public official or any person who has been selected to be a public official to give anything of value to any other person or entity, with intent: (A) to influence any official act; or (B) to influence such public official or person who has been selected to be a public official to commit or aid in committing, or collude in, or allow, any fraud, or make opportunity for the commission of any fraud, on the United States; or (C) to induce such public official or such person who has been selected to be a public official to do or omit to do any act in violation of the lawful duty of such official or person.”* (United States Code § 201 (b) (1)) ;

⁵ *“ whoever being a public official or person selected to be a public official, directly or indirectly, corruptly demands, seeks, receives, accepts, or agrees to receive or accept anything of value personally or for any other person or entity, in return for: (A) being influenced in the performance of any official act; (B) being influenced to commit or aid in committing, or to collude in, or allow, any fraud, or make opportunity for the commission of any fraud on the United States; or (C) being induced to do or omit to do any act in violation of the official duty of such official or person”(United States Code. § 201, (a), (2));*

tale” potrebbe essere sanzionato per l'aver commesso reato di corruzione pubblica “domestica” con *“una ammenda non superiore a tre volte l'equivalente monetario della cosa di valore, qualunque esso sia, o la reclusione per non più di quindici anni, o entrambi, e possono essere interdetti da uffici d'onore, fiducia, o profitto negli Stati Uniti”*⁶.

Oltre alla previsione di base sulla corruzione sono previste una serie di fattispecie specifiche di corruzione e conflitto di interessi che vanno a completare l'ambito di tutela penale offerta dallo United States Code, fattispecie prevedenti delitti commessi da soggetti comunque rivestenti un ruolo di pubblico potere o una funzione pubblica.

Per quanto attiene poi la corruzione privata interna allo Stato, essa non è esplicitamente definita dalla legge federale, la quale si limita a perseguire delle forme di corruzione privata solo in determinate fattispecie, rimettendo quindi una più specifica forma di persecuzione del reato alle disposizioni previste nelle normative dei singoli Stati. A livello statale, per quanto riguarda la corruzione privata interna, approssimativamente trentasette Stati hanno esplicitamente vietato la corruzione commerciale (vale a dire la corruzione di un dipendente o agente che ha un dovere di lealtà o altri doveri di fiducia nei confronti di un datore di lavoro o di un titolare), mentre alcuni Stati perseguono la corruzione commerciale utilizzando leggi sulla frode generalmente applicabili.

Il FCPA ed i suoi contenuti

Riguardo ai funzionari pubblici stranieri, la corruzione attiva viene perseguita penalmente secondo il Foreign Corrupt Practices Act del 1977.

⁶ *“Member of Congress, Delegate, or Resident Commissioner, either before or after such official has qualified, or an officer or employee or person acting for or on behalf of the United States, or any department, agency or branch of Government thereof, including the District of Columbia, in any official function, under or by authority of any such department, agency, or branch of Government, or a juror”;* as well as any other person *“who has been nominated or appointed to be a public official, or has been officially informed that such person will be so nominated or appointed”* may be sanctioned for committing domestic public corruption with *“a fine not more than three times the monetary equivalent of the thing of value, whichever is greater, or imprisonment for not more than fifteen years, or both, and may be disqualified from holding any office of honour, trust, or profit under the United States”*,(U.S.C. § 201 (a));

Il testo del FCPA è estremamente dettagliato, peculiarità che emerge già nell'enunciazione generale del reato previsto dai paragrafi 103 e 104. La parte pertinente del FCPA statuisce:

“Sarà illegale per qualsiasi contesto nazionale, [...], o per qualsiasi funzionario, direttore, dipendente o agente di tale contesto nazionale o qualsiasi stakeholder della stessa che agisce per conto di tale contesto nazionale di avvalersi in modo corruttivo della posta, o di qualsiasi mezzo o organismo di commercio interstatale in promozione di un'offerta, pagamento, promessa di pagamento, o l'autorizzazione di pagamento di denaro, o di offrire doni, promessa di dare, o autorizzazione del dono di qualcosa di valore, a:

(1) qualsiasi ufficiale straniero a fini di:

(A) (i) influenzare qualsiasi atto o decisione di tale funzionario straniero nella sua veste ufficiale, (ii), indurre tali ufficiali stranieri a fare o omettere di fare un qualsiasi atto, in violazione del dovere legale di tali ufficiali, o (iii) garantire un qualsiasi vantaggio, o

(B) indurre tali ufficiali stranieri ad usare la loro influenza con un governo straniero o organismi dello stesso per incidere o influenzare un qualsiasi atto o decisione del governo o di tale organismo, al fine di aiutare tale contesto nazionale ad ottenere o mantenere affari per o con, o dirigere affari verso, una qualsiasi persona;

(2) qualsiasi partito politico o ufficiale straniero o un candidato per la carica politica estera a fini di –

(A) (i) influenzare qualsiasi atto o la decisione di tale partito, funzionario, o il candidato nella loro veste ufficiale, (ii), indurre tale partito, funzionario, o il candidato a fare o omettere di fare un atto in violazione del loro legittimo dovere d'ufficio (iii) garantire un qualsiasi vantaggio; o

(B) indurre tale partito, funzionario, o il candidato ad utilizzare la propria influenza o con un governo straniero o organismi dello stesso per incidere o influenzare un qualsiasi atto o decisione del governo o di tali organismi, al fine

di aiutare il contesto nazionale ad ottenere o mantenere un business per o con, o dirigere affari verso, una qualsiasi persona; o

(3) qualsiasi persona che, pur sapendo che la totalità o una parte di tale denaro o cose di valore sarà offerto, dato o promesso, direttamente o indirettamente, a qualsiasi funzionario straniero, partito politico o funzionario di questo, o ad un qualsiasi candidato per la carica politica estera, a fini di:

(A) (i) influenzare qualsiasi atto o la decisione di tali ufficiali stranieri, partiti politici, funzionario del partito, o il candidato nella sua veste ufficiale, (ii), indurre tali ufficiali stranieri, partiti politici, funzionario del partito, o il candidato a fare o omettere di fare qualsiasi atto in violazione del dovere legale dei loro compiti, (iii) garantire un qualsiasi vantaggio;

(B) indurre tali ufficiali stranieri, partiti politici, funzionario del partito, o il candidato ad utilizzare il suo o la sua influenza con un governo straniero o organismi dello stesso per incidere o influenzare un qualsiasi atto o decisione del governo o di tali organismi, al fine di aiutare il contesto nazionale per ottenere o mantenere affari per o con, o per indirizzare gli affari verso, una qualsiasi persona.”⁷

⁷ Testo originale: “It shall be unlawful for any domestic concern, [...], or for any officer, director, employee, or agent of such domestic concern or any stockholder thereof acting on behalf of such domestic concern to make use of the mails or any means or instrumentality of interstate commerce corruptly in furtherance of an offer, payment, promise to pay, or authorization of the payment of any money, or offer, gift, promise to give, or authorization of the giving of anything of value to—

(1) any foreign official for purposes of—

(A)(i) influencing any act or decision of such foreign official in his official capacity, (ii) inducing such foreign official to do or omit to do any act in violation of the lawful duty of such official, or (iii) securing any improper advantage; or

(B) inducing such foreign official to use his influence with a foreign government or instrumentality thereof to affect or influence any act or decision of such government or instrumentality, in order to assist such domestic concern in obtaining or retaining business for or with, or directing business to, any person;

(2) any foreign political party or official thereof or any candidate for foreign political office for purposes of—

(A)(i) influencing any act or decision of such party, official, or candidate in its or his official capacity, (ii) inducing such party, official, or candidate to do or omit to do an act in violation of the lawful duty of such party, official, or candidate, or (iii) securing any improper advantage; or

(B) inducing such party, official, or candidate to use its or his influence with a foreign government or instrumentality thereof to affect or influence any act or decision of such government or instrumentality, in order to assist such domestic concern in obtaining or retaining business for or with., or directing business to, any person; or

Il FCPA comprende due tipologie di disposizioni, la prima prevede che tutte le società attive sul mercato mobiliare statunitense mantengano i registri contabili in ordine, sulla base di norme severe, in modo che possano essere facilmente ravvisabili pagamenti sospetti⁸; inoltre, le società sono obbligate per legge a mantenere un sistema interno di controlli, che vigili su eventuali irregolarità e differenze fra ciò che viene riportato nei libri contabili e l'effettivo flusso finanziario della società. Tale sistema di controlli, è teso anche a creare una maggiore responsabilità diffusa all'interno delle società e, sostanzialmente, permette alle autorità statunitensi di perseguire legalmente i trasgressori per tre illeciti diversi (il pagamento, la mancata disclosure e l'inefficacia di controlli infrasocietari) sulla base di un unico comportamento (il pagamento). La seconda tipologia di disposizioni, invece, bandisce il pagamento di tangenti a funzionari pubblici stranieri. Il legislatore statunitense si è sforzato di descrivere dettagliatamente i 'pagamenti illegittimi' per evitare vuoti legislativi che permettano di aggirare le norme. In primo luogo l'elemento oggettivo del reato è costituito da una offerta, una autorizzazione al pagamento o un pagamento a funzionari stranieri identificati dall'atto. Inoltre, vengono resi illegali i pagamenti a terzi se il destinatario della proposta è a conoscenza che il pagamento finirà, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, ad uno dei soggetti menzionati. Il FCPA specifica che il pagamento, per risultare vietato, deve essere finalizzato alla corruzione; esso deve, cioè, servire a influenzare la decisione del funzionario straniero nell'espletamento dei suoi compiti ufficiali, inducendolo ad agire - o a non agire - in violazione dei doveri prescritti per legge in

(3) any person, while knowing that all or a portion of such money or thing of value will be offered, given, or promised, directly or indirectly, to any foreign official, to any foreign political party or official thereof, or to any candidate for foreign political office, for purposes of—

(A)(i) Influencing any act or decision of such foreign official, political party, party official, or candidate in his or its official capacity, (ii) inducing such foreign official, political party, party official, or candidate to do or omit to do any act in violation of the lawful duty of such foreign official, political party, party official, or candidate, or (iii) securing any improper advantage; or

*(B) inducing such foreign official, political party, party official, or candidate to use his or its influence with a foreign government or instrumentality thereof to affect or influence any act or decision of such government or instrumentality, in order to assist such domestic concern in obtaining or retaining business for or with, or directing business to, any person.”, 15 U.S.C. §78 dd-2. Domestic concern è definito; "(A) any individual who is a citizen, national, or resident of the United States; and (B) any corporation, partnership, association, joint-stock company, business trust, unincorporated organization, or sole proprietorship which has its principal place of business in the United States, or which is organized under the laws of a State of the United States or a territory, possession, or commonwealth of the United States.”, tratto da ACQUAVIVA G, *op. cit.*, p 6;*

⁸ Il Trade Act del 1988, che ha modificato il FCPA, ha sancito che le società non sono più soggette a responsabilità penale per violazione delle norme contabili, a meno che la violazione sia accompagnata da dolo specifico.

modo da assicurare un vantaggio ingiusto, o in modo da indurlo a influenzare a sua volta le decisioni di altri organi di governo stranieri⁹. Inoltre, un atto risulta 'corrotto' se compiuto volontariamente ed intenzionalmente con il fine di raggiungere uno scopo illegale o uno scopo legale con metodi illegali. La parte più interessante del FCPA riguarda i destinatari delle disposizioni penali, e cioè i soggetti su cui le autorità statunitensi pretendono di esercitare la giurisdizione. Ogni persona fisica o giuridica statunitense o residente negli Stati Uniti (domestic concern)¹⁰ oltre ad ogni società che compra o vende titoli negli Stati Uniti (issuer)¹¹, può essere chiamata a rispondere per sospette azioni di corruzione all'estero; sono inclusi dipendenti, agenti, azionisti e funzionari che agiscano per conto di quelli. La categoria si è ulteriormente ampliata negli ultimi anni, infatti, prima dell'emendamento del 1998 erano escluse dalla giurisdizione statunitense quelle società che, pur controllate o possedute interamente da una società statunitense, fossero state costituite all'estero o avessero avuto all'estero la sede principale e non vendessero titoli sul mercato mobiliare statunitense; similmente, le persone fisiche diverse da funzionari, direttori, dipendenti, agenti o azionisti delle società incriminabili non erano soggette al FCPA. Tale nuova regolamentazione, in particolare, laddove disciplina la concorrente responsabilità delle persone fisiche e delle persone giuridiche, comporta alcune complesse conseguenze. Per esempio, un cittadino statunitense, che lavori per una società straniera all'estero la quale non agisca sul mercato mobiliare statunitense, è soggetto al FCPA, nonostante la società sia immune. Di converso, una società statunitense potrebbe essere indagata e processata per gli atti compiuti al di fuori degli Stati Uniti, da un proprio dipendente non statunitense. Inoltre, sulla base della teoria del '*respondeat superior*', una società straniera che non abbia alcun rapporto col mercato nordamericano potrebbe essere condannata per un singolo atto compiuto a suo nome negli Stati Uniti da un proprio dipendente, anche se straniero. Infatti, ogni atto compiuto negli Stati Uniti al fine di favorire un pagamento illegale all'estero fa scattare la responsabilità penale dell'intera società. Rimangono escluse dall'ambito di azione del FCPA le società possedute o controllate da società statunitensi che agiscano solamente all'estero e non abbiano rapporti diretti con gli

⁹ Cfr. §§ 78 dd-1 (a), dd-2 (a), dd-3 (a).

¹⁰ Per la definizione di "domestic concern" vedi nota n. 9

¹¹ Tecnicamente, issuers sono quei soggetti che sono registrati sulla base del §12 del Securities Exchange Act del 1934 o che sottopongono alla SEC i rapporti periodici sulla base del §15(d) del Securities Exchange Act. In pratica, si tratta di tutte le società che emettono titoli negli Stati Uniti.

Stati Uniti¹². Non a caso, le maggiori critiche da parte delle industrie concorrenti – europee soprattutto - riguardano il comportamento 'schizofrenico' delle autorità statunitensi che, da un lato, affermano di combattere la corruzione ad ogni livello e ovunque essa avvenga, ma, dall'altro, permettono una vistosa eccezione per le cosiddette *Foreign Sales Corporations*, società create in 'paradisi fiscali' per facilitare le esportazioni, e completamente controllate da società statunitensi. In pratica, tali società rimangono immuni dai procedimenti anti-corruzione per la ben nota resistenza delle corti statunitensi di andare al di là delle formali distinzioni societarie, se non in casi eccezionali di violazione delle formalità societarie. Esse, inoltre, sono a loro volta generalmente favorite dal regime fiscale statunitense, il quale incentiva generosamente la loro creazione per assicurare maggiori sbocchi commerciali alle esportazioni.

Per quanto riguarda l'attribuzione dell'autorità di iniziare un'azione - civile o penale - e ai fini di una suddivisione razionale dei compiti derivanti dal FCPA, vige un accordo informale fra la SEC (Security and Exchange Commission) e il Dipartimento della Giustizia, in base al quale la SEC è responsabile per l'applicazione delle sanzioni civili previste dal FCPA nei confronti degli 'issuers' sia nell'ambito delle disposizioni riguardanti la contabilità sia nell'ambito del pagamento delle tangenti vere e proprie; d'altra parte, il compito di indagare sul pagamento di tangenti da parte di 'domestic concerns' così come quello di iniziare azioni penali nei confronti degli 'issuers' è affidato al Dipartimento della Giustizia.

Nella seconda metà degli anni Ottanta, e ancora nel 1998, il Congresso statunitense giunse alla conclusione che erano necessari alcuni emendamenti al FCPA. Il Trade Act del 1988 cambiò parte della normativa riguardante la contabilità delle società soggette alla SEC e, per ciò stesso, al FCPA quanto agli obblighi di disclosure. Tali modifiche possono essere suddivise in tre categorie: la prima è quella comprendente sei tentativi di chiarificare quali tipi di pagamenti risultano illegali; la seconda

¹² E' un principio da tempo riconosciuto nel diritto internazionale che la nazionalità di una società commerciale, ai fini della giurisdizione cui è soggetta, viene di regola determinata dal luogo di costituzione (teoria maggiormente seguita dai Paesi di common law) o dalla sede sociale e dal principale luogo dove essa svolge principalmente la propria attività commerciale (la dottrina preferita dai Paesi di tradizione 'civilistica'). Cfr. *Case Concerning Barcelona Traction, Light and Power Co., Ltd. (Belgium v. Spain)*, deciso dalla *International Court of Justice* il 5 febbraio 1970 (tratto da ACQUAVIVA G, *op. cit.*, p. 29);

categoria comprende le modifiche che riguardano le circostanze della responsabilità per le violazioni e i soggetti che possono commetterle; la terza, quelle che cercano di offrire maggior sicurezza e uniformità di trattamento agli operatori economici e finanziari soggetti al FCPA. La seconda riforma entrò in vigore il 10 novembre 1998, in seguito alla firma della Convenzione OECD, ma prima della sua ratifica da parte degli Stati Uniti; essa, oltre a dare maggiori poteri alle autorità inquirenti, estese il FCPA ad ogni persona che agisce - al fine di corrompere funzionali stranieri - sul territorio degli Stati Uniti¹³, aggiunse alla categoria di 'pubblico ufficiale' i funzionari di organizzazioni internazionali¹⁴ e specificò che la ricerca di un vantaggio improprio è compresa nelle motivazioni illegittime che spingono al pagamento al pubblico ufficiale¹⁵. In ultimo esame per quanto riguarda il lato sanzionatorio, il FCPA impone sanzioni considerate in generale piuttosto dure al fine di scoraggiare i comportamenti illegali da parte di altri soggetti (carattere general-preventivo). Quanto alle sanzioni penali, una persona giuridica rischia sanzioni fino a due milioni di dollari per ogni singola violazione; gli individui, invece, sono soggetti a multe fino a 100.000 dollari e al carcere fino a cinque anni (sempre per ogni singolo capo d'accusa per cui siano stati condannati)¹⁶, inoltre, per effetto di altre leggi federali applicabili, la multa per le persone fisiche può raggiungere i 250.000 dollari; se il colpevole ha personalmente tratto vantaggio dal pagamento o ha creato una perdita, la multa può raggiungere il doppio del valore del guadagno illegittimo o della perdita incorsa. Alle sanzioni di carattere penale, e senza considerare le pene per reati collegati, si aggiungono spesso sanzioni civili fino a 10.000 dollari (sia per le persone giuridiche sia per gli individui). Infine, per evitare che i singoli azionisti, amministratori, agenti o dipendenti di una società possano aggirare la responsabilità personale che il FCPA pone a loro carico, è fatto espresso divieto alle società di indennizzare i singoli individui che siano stati condannati per corruzione.

Le politiche anti-corrruzione

¹³ Cfr. art. 4 §1 della Convenzione OECD. La Convenzione OECD obbliga lo Stato parte a prendere provvedimenti contro la corruzione solamente per i casi in cui la condotta avvenga in tutto o in parte sul suo territorio, nella legislazione statunitense precedente al 1998 questo era proprio l'unico caso non previsto con riguardo alla corruzione di funzionari stranieri.

¹⁴ Cfr. art. 1 §4(a) della Convenzione OECD.

¹⁵ Cfr. art. 1 §1 della Convenzione OECD (definizione del crimine).

¹⁶ I cinque anni di carcere possono essere considerevolmente aumentati per circostanze aggravanti o altre speciali disposizioni contenute nelle U.S. Sentencing Guidelines Manual.

Negli Stati Uniti combattere la corruzione sia a livello nazionale che all'estero rappresenta una priorità nell'applicazione del diritto, priorità che viene supportata tramite la previsione di strumenti anti-corruzione, i quali si compongono di una combinazione di prevenzione, investigazione o sanzioni. Non esiste un'unica strategia nazionale anti-corruzione, né, praticamente non vi potrebbe essere, data la struttura Federale e Statale dell'amministrazione governativa. La Costituzione degli Stati Uniti, comunque, tramite una serie di controlli e bilanciamenti tra i vari rami del governo, pone garanzie che il potere non si concentri in un'unica persona o funzione all'interno del governo Federale. Inoltre, vengono dedicate importanti risorse al fine della prevenzione soprattutto nei settori della formazione e del controllo finanziario; nel settore della formazione, gli Stati Uniti hanno messo in atto vasti programmi in ogni agenzia governativa federale per garantire la conformità di queste a standard e requisiti etici. I dipendenti di medio - alto livello devono ricevere una formazione etica annuale, in aggiunta agli iniziali corsi di orientamento etico ricevuti prima di entrare in servizio, e molte agenzie richiedono ai propri dipendenti di partecipare a ulteriori corsi di formazione annuali sull'etica. Vi è poi un ente, l' Office of Government Ethics (OGE), struttura separata ma non completamente indipendente, in conformità allo schema costituzionale per cui tutte le amministrazioni sono responsabili verso una qualche autorità, che si occupa dello sviluppo, per il ramo esecutivo, di standard di condotta etica, ha la complessiva responsabilità sulle politiche etiche degli enti governativi e di questi ne stabilisce, supporta, e revisiona i progetti etici. Ogni agenzia comunque, è tenuta a designare un ufficiale per le etiche di agenzia, per garantire dei programmi di consulenza etica per i lavoratori dipendenti. Inoltre, il personale addetto all'applicazione della legge riceve una formazione supplementare in materia di condotta professionale nelle indagini e nel perseguimento dei casi.

In aggiunta e come base della formazione, esistono una serie di leggi che affrontano il comportamento di funzionari eletti e nominati. Ci sono i codici di condotta amministrativa che disciplinano l'attività dei funzionari e dei dipendenti di ciascuna dei rami di governo. Per quanto riguarda il ramo esecutivo si è già detto in precedenza, per quanto attiene il ramo legislativo, tali questioni sono trattate dalla

Commissione sugli Standard di condotta dei funzionari¹⁷ della US House of Representatives e il comitato scelto per l'etica¹⁸ dello US Senate. Per il ramo giudiziario la commissione per i codici di condotta della Conferenza giudiziaria¹⁹ controlla il rispetto delle norme etiche. Ogni singolo Stato ha norme che trattano la cattiva condotta di un ufficiale e la maggior parte degli Stati sono dotati di codici di condotta per i funzionari pubblici.

Inoltre, a livello statale, le singole procedure di licenza regolamentano le professioni particolarmente esposte alla corruzione, ad esempio, avvocati e commercialisti. Generalmente, ciascuno Stato ha un codice di condotta che i singoli titolari di una licenza rilasciata in quelle professioni devono rispettare.

Tutti i funzionari e lavoratori impiegati in agenzie, servizi, unità, e organismi facenti parte del ramo esecutivo nell'amministrazione devono rispettare una serie norme penali sui conflitti di interesse, norme civili sull'etica professionale, e gli standard amministrativi di condotta etica per i lavoratori del ramo esecutivo. In aggiunta agli standard di condotta generici di settore, le singole agenzie possono, con l'approvazione dell'OGE, porre ulteriori restrizioni amministrative sulla condotta dei dipendenti di tale organismo attraverso un supplemento agli standard di condotta. Le normative possono prevedere sanzioni di natura penale e/o civile avverso le violazioni di quest'ultime. Gli standard di Condotta sono, invece, di natura amministrativa, quindi le appropriate azioni disciplinari sono imposte dalle agenzie che gestiscono il personale. Negli Stati Uniti, i funzionari federali sono tenuti a segnalare i casi di corruzione, direttamente ad un'adeguata autorità. Inoltre, tutte i dirigenti delle agenzie esecutive sono tenuti, a norma del titolo 28 U.S.C. § 535, a riferire al Procuratore generale o ad altre autorità d'indagine autorizzate qualsiasi informazione, denuncia o reclamo ricevuto in merito a una violazione del codice penale degli Stati Uniti. Gli Standard di condotta hanno come principio fondamentale che "i dipendenti devono indicare danneggiamenti, frodi, abusi e corruzioni alle

¹⁷ Committee on Standards of Official Conduct of the US House of Representatives, tratto da *First Evaluation Round, Evaluation Report on the United States of America*, GRECO (Groups of States Against Corruption), 2003, p. 7;

¹⁸ Select Committee on Ethics of the US Senate, GRECO (Groups of States Against Corruption), *op. cit.*, p. 7;

¹⁹ Committee on Codes of Conduct of the Judicial Conference, GRECO (Groups of States Against Corruption), *op. cit.*, p. 7;

autorità competenti”. Il funzionario ha il diritto di relazionare direttamente tali attività alle autorità competenti, anche senza il consenso del suo superiore.

Il Council on Governmental Ethics Laws²⁰ (di seguito COGEL), prevede lo scambio e la diffusione di informazioni in campo etico, nonché in occasione delle elezioni, nei campi delle campagne di finanziamento, lobby e libertà di informazione. Il COGEL è una organizzazione professionale, ad adesione volontaria, aperta ad autorità governative, organizzazioni e persone responsabili e interessate nelle aree sopra citate.

Per quanto riguarda la rendicontazione finanziaria, a livello federale, i candidati per ufficio elettivo, i funzionari eletti ed i funzionari di alto livello nominati sono tenuti a presentare una relazione divulgativa finanziaria personale a disposizione del pubblico, relazione che viene depositata inizialmente al momento in cui entrano servizio e, successivamente, ogni anno; ed è richiesto un rapporto finale anche nel momento in cui si lascia la posizione. Nel ramo esecutivo vi è anche un obbligo di informativa finanziaria riservata a coloro che servono in posizioni che non sono coperti dal sistema di relazione divulgativa finanziaria a disposizione del pubblico (le posizioni maggiormente di rilievo), ma che, tuttavia, servono in posizioni decisive e di responsabilità. Requisiti simili di relazioni al pubblico sono imposti, tra l'altro, ai rappresentanti eletti nel ramo legislativo, come pure ai giudici federali. Tuttavia, tali divulgazioni pubbliche o riservate degli interessi finanziari da sole non risolvono i potenziali conflitti di interesse, pertanto, tutti i funzionari e dipendenti del governo federale sono disciplinati da una serie di normative sui conflitti di interesse con sanzioni penali e civili (capitolo 11, titolo 18, del Codice degli Stati Uniti).

²⁰ Le radici COGEL risalgono al 1974, nel Watergate Hotel a Washington, dove un gruppo di dirigenti che erano responsabili per la neonata costituzione del Federal and State Ethics Agencies si riunì per una conferenza ad hoc. La loro preoccupazione era il miglioramento dello scambio di informazioni tra le agenzie di etica. Conferenza che venne seguita da una serie di tavole rotonde, convegni, conferenze, e workshop su temi di attualità in materia di etica nel servizio pubblico. Nel 1978 i rappresentanti di varie agenzie di etica decisero di istituire una organizzazione strutturata scioltamente al fine di continuare lo scambio di idee e di informazioni.

3.1.2 Lo USAID corruption assessment handbook, contenuti e caratteristiche fondamentali

Lo USAID

Nel 1960, il sostegno del pubblico americano e del Congresso agli aiuti all'estero si era fortemente ridotto, situazione che, sottolineata anche nel libro "The ugly American", portò il Congresso e l'amministrazione Eisenhower a concentrare gli aiuti degli Stati Uniti a nazioni in via di sviluppo, politica, che sarebbe divenuta un problema nella campagna elettorale dello stesso anno. La nuova amministrazione Kennedy fece della riorganizzazione degli aiuti all'estero una propria priorità, riconoscendo che, per sviluppare una rete di aiuti che fosse stata realmente efficace, bisognava creare un programma totalmente "nuovo", basando tale necessità su tre presupposti: il fallimento del programma di aiuti esistente, completamente insoddisfacente e poco adatto alle esigenze sia degli Stati Uniti che dei paesi in via di sviluppo; la pericolosità di un collasso economico dei paesi in via di sviluppo per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti; l'opportunità storica che il 1960 ha rappresentato per le nazioni industrializzate di aiutare e portare i paesi meno sviluppati verso uno sviluppo economico autosufficiente.

Nel settembre del 1961 vede la luce il Foreign Assistance Act (FAA), risultato del processo legislativo sulla politica degli aiuti del Presidente Kennedy e delle idee da lui portate sull'argomento²¹, documento relativamente conciso che riconosce al proprio interno sostanzialmente due programmi di assistenza allo sviluppo: (1) un fondo di prestito per lo sviluppo il cui obiettivo primario era quello di promuovere i piani e programmi tesi a "sviluppare le risorse economiche e di aumentare la

²¹ Sul perché vi sia la necessità di un programma di aiuti, importante è la dichiarazione di Kennedy: "The answer is that there is no escaping our obligations: our moral obligations as a wise leader and good neighbor in the interdependent community of free nations--our economic obligations as the wealthiest people in a world of largely poor people, as a nation no longer dependent upon the loans from abroad that once helped us develop our own economy--and our political obligations as the single largest counter to the adversaries of freedom. To fail to meet those obligations now would be disastrous; and, in the long run, more expensive. For widespread poverty and chaos lead to a collapse of existing political and social structures which would inevitably invite the advance of totalitarianism into every weak and unstable area. Thus our own security would be endangered and our prosperity imperiled. A program of assistance to the underdeveloped nations must continue because the Nation's interest and the cause of political freedom require it."(tratto dal sito istituzionale USAID: www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html)

capacità produttiva", e (2) un Fondo di sovvenzione per lo sviluppo, per concentrarsi "sull'aiutare lo sviluppo delle risorse umane mediante mezzi quali programmi di sviluppo e cooperazione tecnica" nei paesi meno sviluppati. Tre altri importanti programmi di assistenza economica sono stati inseriti nel nuovo FAA:

- un programma di garanzia (divenuto ora la Overseas Private Investment Corporation) per fornire protezione assicurando il commercio degli Stati Uniti nei confronti di alcuni precisi rischi derivanti dal fare affari all'estero,
- un programma di supporto all'assistenza (ora Economic Support Fund program) per sostenere o promuovere il progresso economico e la stabilità politica, e
- un appropriato fondo di contingenza.

La USAID, United States Agency for International Development, viene istituito dal Presidente Kennedy nel novembre 1961, in attuazione di una previsione del Foreign Assistance Act, atto con il quale tra l'altro si separano gli aiuti di natura militare da quelli aventi natura non militare.

Si tratta della prima organizzazione di aiuti all'estero degli Stati Uniti nella quale la primaria importanza è rivestita dagli sforzi di assistenza nello sviluppo economico e sociale di lungo termine. Liberata da politici e militari che hanno tormentato le organizzazioni ad essa preesistenti, la neonata agenzia è in grado di offrire un supporto diretto alle nazioni in via di sviluppo nel mondo, configurandosi come una unificazione di più organismi al fine della riunione dei meccanismi di aiuto in un unico sistema, maggiormente efficace e più semplificato.

L'odierno USAID si configura come un'agenzia indipendente del governo federale che riceve l'orientamento generale della politica estera da parte del Segretario di Stato.

L'agenzia si occupa, tra i vari settori nel quale si articolano le proprie mansioni, anche dell'aiuto rivolto alla identificazione e all'analisi della corruzione al fine di poter gestire il suo rischio all'interno del sistema-paese di volta in volta selezionato dagli aiuti.

Il manuale in esame

L'handbook in esame, creato con la collaborazione della Management Systems International Corporate Offices o MSI, vuole assurgere a modello di riferimento per tutte le possibili missioni dello USAID, individuando quelli che secondo lo standard dell'agenzia si possano definire come punti chiave per un efficace sistema di gestione del rischio di corruzione.

Il manuale è costruito intorno ad alcuni principi fondamentali:

1. La corruzione non è la stessa dappertutto. La corruzione potrebbe manifestarsi in modo simile attraverso gli stati e nel trascorrere del tempo (corruzione, estorsione, appropriazione indebita, il nepotismo, e così via), ma le cause possono essere diverse e le aree che la corruzione attacca possono variare in base alla regione geografica ed al corso del tempo. Il quadro di valutazione è stato creato per aiutare i governi e altre parti interessate, individuare le tendenze in diversi tipi di corruzione (sia la corruzione grave che amministrativa, così come lo State capture and predation), nonché i settori e funzioni che diventano vulnerabili alla corruzione in particolari luoghi o momenti nel tempo. Basato su una migliore comprensione della natura del problema e sulle sue cause principali, il quadro sostiene lo sviluppo di una attenta e completa visione strategica che offre un approccio più personalizzato per il controllo della corruzione.

2. Non tutti i paesi possiedono la stessa propensione verso la corruzione, piuttosto, sulla base di diversi modelli di sviluppo e di dinamiche di politica economica, i paesi manifestano tendenze e vulnerabilità diverse alla corruzione. La metodologia di valutazione recepisce una modalità per distinguere tra i paesi lungo queste dimensioni in modo che possano essere sviluppati dei programmi specifici per paese e le raccomandazioni possano essere personalizzate per la situazione in esame.

3. Non tutti gli Stati sono allo stesso livello di disponibilità verso l'anticorruzione. La volontà politica e l'impegno dei leader governativi e non governativi definisce solo un aspetto della disponibilità di un paese ad affrontare efficacemente il problema della corruzione. Inoltre, nel luogo vi deve essere una struttura di base di disposizioni legislative, regolamenti e istituzioni anticorruzione che servono come prerequisito per

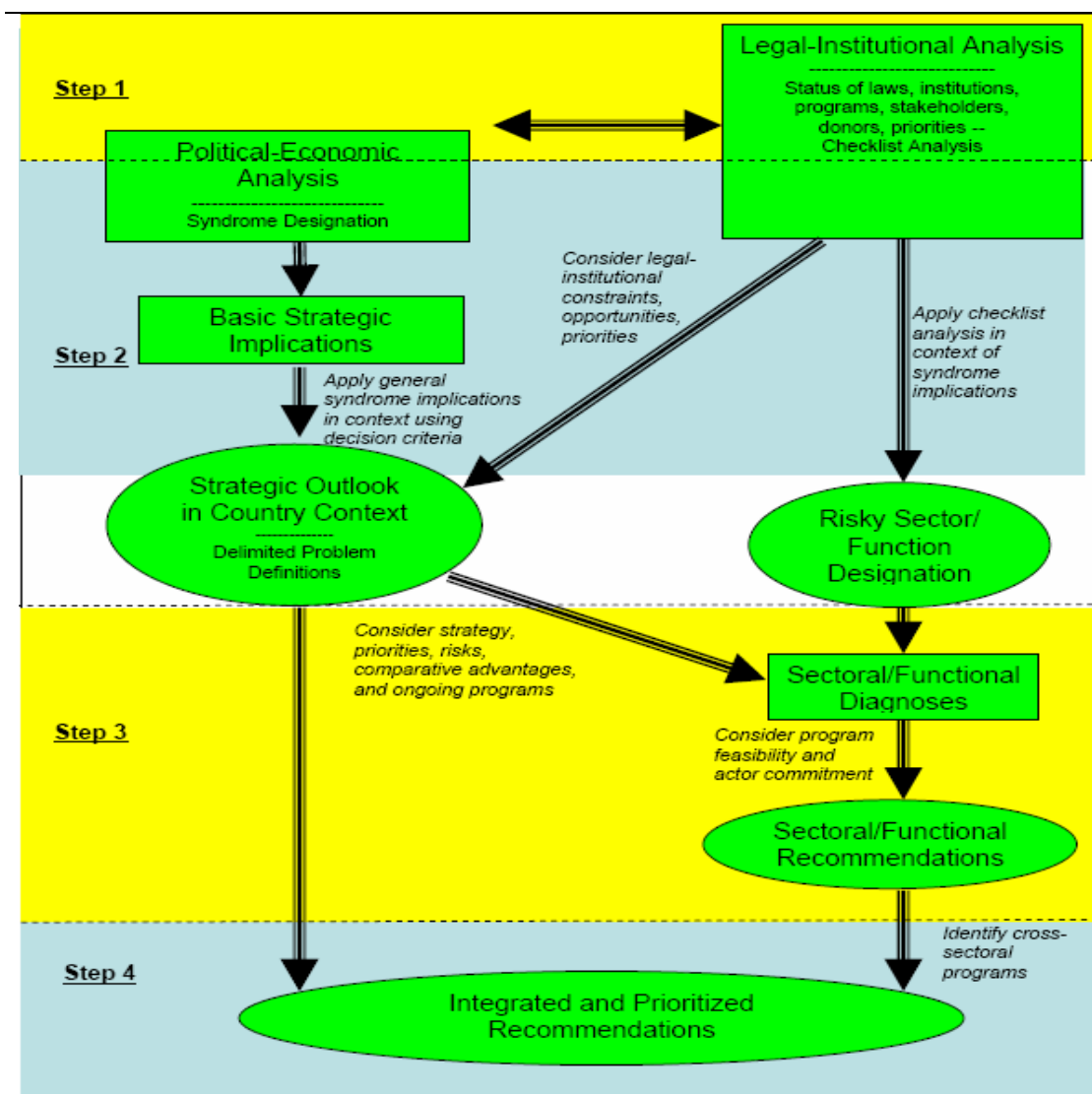
tutte le iniziative. Come pure, funzionari del governo e della società civile, i mass media , e le imprese leader devono avere la formazione, le risorse e la capacità di agire con eloquente fermezza, per far sì che le iniziative di lotta alla corruzione vengano attuate in modo adeguato nel Paese.

Condurre una valutazione globale della corruzione può dare lo spunto ad un processo di progettazione e realizzazione di iniziative che invertano una tendenza negativa; ma, per evitare responsi dal Governo o dai donatori che trattino solamente i sintomi della corruzione, è essenziale adottare una prospettiva strategica che si occupi delle cause più profonde e delle dinamiche politico-economiche che hanno influenzato l'evoluzione del problema di corruzione in un paese. Il manuale in esame offre un approccio sistematico volto a comprendere, in modo significativo, la natura della corruzione e tradurre tale comprensione in una serie di raccomandazioni programmatiche evidenziate secondo la loro rilevanza strategica e la loro priorità che aiutino lo USAID nello svolgimento delle sue missioni, essendo destinato a fornire un quadro che agevola sia una visione ampia dei fattori che influenzano la corruzione che un modo per visualizzare in dettaglio le modalità per comprendere le dinamiche del problema, settore per settore. Soprattutto, il manuale presenta anche gli strumenti per assistere la squadra di valutazione nell'identificazione e classificazione delle opzioni di programmazione più appropriate e pratiche per far fronte ai problemi di corruzione rilevati.

Il processo di valutazione si articola secondo 4 fasi principali collegate fra loro per individuare e gestire il rischio di corruzione nel paese sotto esame, queste fasi sono:

- Fase 1 Analisi ante valutazione
- Fase 2 Sviluppo di prospettive strategiche
- Fase 3 Diagnosi dettagliata
- Fase 4 Opzioni di programmazione integrata

Tabella 1 Processo di valutazione del rischio



Fonte: USAID, *corruption assessment handbook*, 2006.

Analisi ante valutazione:

Nella fase 1, la valutazione inizia effettuando un'analisi del contesto giuridico-istituzionale, con la raccolta di informazioni sullo stato delle leggi connesse all'anticorruzione, delle istituzioni, dei programmi, degli stakeholders, dei donatori, e sulle priorità del governo e dei donatori. Tale raccolta si realizza principalmente attraverso recensioni di documenti, interviste, focus group, ed una Corruption Checklist, strumento che dovrà essere completato da vari esperti locali paese in

esame. Gran parte di questa analisi potrà essere effettuata prima della partenza della squadra di valutazione per il paese. Tuttavia, vi sono alcuni sottocompiti che hanno bisogno di essere condotti in loco, ad esempio, interviste, focus group e una parte della Checklist. Nel manuale, per questa fase vengono rilevate diverse mansioni che dovranno essere svolte dallo staff di valutazione:

- Coordinamento con la Missione. La squadra di valutazione dovrà essere sempre in stretto contatto con le controparti mandanti della missione per poter stabilire bisogni e obiettivi della missione stessa, programmare riunioni e viaggi ed ottenere la documentazione di base necessaria.
- Il personale. Dovrà essere stabilito in anticipo un team appropriato che svolgerà il compito di valutazione del sistema, tale team comprenderà normalmente due o tre esperti internazionali, più due o tre esperti locali, che potrebbero essere assunti a tempo parziale. Decidere quale dovrebbe essere la squadra comporterà una rapida determinazione dei tipi di questioni, settori o funzioni che probabilmente avranno bisogno di una analisi mirata. Per quanto gli esperti locali da inserire nel team, questi dovranno comprendere: (a) un esperto sul settore giuridico / normativo che possa definire in dettaglio la disciplina vigente, e il quadro normativo e istituzionale connessi alle questioni legate all'anticorruzione; (b), un economista specializzato nella questioni di finanza pubblica, e / o (c), specialisti di settore in specifiche aree vulnerabili del paese, come la sanità o l'istruzione.
- Raccolta e revisione di dati. Il team internazionale, con l'aiuto di esperti locali, può raccogliere informazioni esistenti, dati, studi e documenti che possono fornire una buona base per la successiva analisi. Ciò include recenti indagini, valutazioni, leggi, programmi, indici di tendenza, strategie USAID, programmi mirati a combattere la corruzione dello USAID o di altri donatori.
- Analisi del quadro giuridico-istituzionale. Un esperto locale dovrebbe essere impegnato, nel corso di questa fase di pre-valutazione, a fornire una sintesi completa del quadro giuridico, normativo e istituzionale per la lotta contro la

corruzione nel paese. Se tale rapporto è già esistente²², potrà essere aggiornato. L'analisi deve essere costituita da due parti:

- a. Una tabella che confermi l'esistenza di disposizioni legislative chiave, regolamenti, istituzioni e organismi di vigilanza. L'inventario di tali elementi potrà essere svolto con l'ausilio della Corruption Checklist. Sulla base delle esperienze internazionali, l'esistenza di questi elementi è ritenuta estremamente utile per l'avvio di un programma anticorruzione esauriente.

- b. Una relazione di resoconto che descriva lo status attuale e probabilmente futuro del quadro giuridico, normativo e istituzionale del paese nella lotta alla corruzione.

Sviluppo di una visione strategica:

Questa fase, che può essere definita come la prima che abbia luogo nel paese determinato, è focalizzata sulla raccolta di informazioni supplementari, individuando i principali settori e le funzioni che necessitano di diagnosi più dettagliate, e sullo sviluppo di una vasta visione strategica per comprendere il problema della corruzione e raccomandare opportune iniziative anticorruzione.

In tal modo, la squadra di valutazione potrà presentare alla missione USAID un'analisi motivata, basata su solide informazioni, di dove e perché la corruzione ha preso piede nel paese e delle indicazioni generali per affrontare il problema. La metodologia di valutazione mira a fornire agli utenti un modo sistematico per comprendere l'ampiezza e la profondità dei problemi di corruzione nel paese, non solo i sintomi, ma anche la cause sottostanti.

In tal modo, il metodo può aiutare gli utenti a sviluppare una strategia globale di analisi della situazione da cui possono essere sviluppate significative raccomandazioni per le opzioni di programmazione anticorruzione.

²² Per esempio, una analisi giuridico-istituzionale prodotta nel quadro di un patto regionale anticorruzione, come GRECO o SPAI.

Questa visione strategica si basa sulla integrazione e l'analisi dei diversi fattori chiave di informazione: intuizioni di esperti del paese, recensioni documentali e interviste settoriali, la comprensione della sindrome di corruzione di quel paese, i principali fattori della situazione, compreso il quadro giuridico, gli stakeholders attivi, la loro volontà politica, la capacità istituzionale, e il sostegno pubblico. Eventuali incentivi e vincoli internazionali, o la possibilità di adesione all'OMC o alla UE, e l'esistenza di importanti industrie estrattive, dovrebbero anche essere considerate²³.

Tali elementi contribuiranno a generare una visione strategica per i programmi anti-corruzione, tra cui:

- una delimitata serie di relazioni sui principali problemi - temi centrali – che concentrino la valutazione globale su alcuni temi gestibili prioritari che hanno bisogno di riforme. Queste potrebbero comprendere, ad esempio, la necessità di aumentare la domanda di capacità e iniziative, migliorare l'attuazione di programmi di trasparenza dei governi, o di rafforzare i meccanismi di controllo interni e esterni al governo.
- L'attuazione di strategie che sono subordinate alle relazioni sui problemi e la presentazione di approcci generali per risolvere questi problemi.

Una versione di progetto di visione strategica dovrebbe essere discussa tra il team di valutazione e i manager della missione. Quando vi sia convergenza su una versione, questa può servire ad orientare i passi successivi nel processo di valutazione, valere per la diagnosi dettagliata di particolari settori e funzioni chiave, e per le raccomandazioni di mirate opzioni di programma. La visione strategica può anche offrire suggerimenti per quanto riguarda l'inizio ed il tempismo di queste opzioni proposte, quelle che dovrebbero essere attuate per il raggiungimento rapido dei primi successi, quelle che devono essere attuate rapidamente, ma con la comprensione che ci vorrà del tempo per dimostrare i risultati, e quelle che devono essere avviati nel medio-lungo termine. In questa fase, dei compiti previsti per il team, ne risultano particolarmente importanti solo alcuni, i quali saranno riportati qui di seguito.

²³ Molti di questi fattori situazionali vengono catturati nella Corruption Checklist, come pure nel settore della diagnostica dettagliata, sviluppato nella Fase 3 del programma.

Iniziali incontri con gli stakeholders ed i donatori. Diversi incontri dovrebbero essere condotti con i principali stakeholders al governo ed al di fuori del governo, come pure con i principali donatori, durante i primi giorni nel paese. Lo scopo di questi incontri dovrebbe essere quello di sviluppare una comprensione della portata di volontà politica e l'impegno da questi grandi attori, per raccogliere ulteriore documentazione sulla capacità istituzionali, lo stato di programmi esistenti e previsti, e l'individuazione di ulteriori individui, gruppi e agenzie da incontrare.

Visione strategica. Per sviluppare la visione strategica anticorruzione per un paese, la squadra di valutazione inizia con le generiche implicazioni sopra descritte e analizzate in relazione alle informazioni specifiche per paese che sono state raccolte. Ciò include la relazione sul quadro giuridico-istituzionale, la risposte alla Corruption Checklist, gli interessi e le priorità dello USAID e di altri donatori, e la valutazione della squadra sugli stakeholders, la volontà politica e l'impegno per la lotta contro la corruzione, così come i potenziali ostacoli a questo obiettivo. I risultati di questa analisi integrativa offriranno una più profonda comprensione della natura della corruzione nel paese attraverso la focalizzazione della squadra di valutazione in merito alle principali questioni di causalità. La visione strategica si compone di:

- Una delimitata e mirata serie di relazioni sui problemi che sono derivati da una combinazione di tabelle sulle implicazioni strategiche delle sindromi di base, le analisi giuridico-istituzionali, e le priorità del governo e dei donatori. Questi sono i principali temi strategici che devono essere affrontati e dovrebbero rappresentare le più importanti e prioritarie questioni anticorruzione, ridotte dal più grande inventario dei problemi di corruzione che sfidano il paese.
- l'attuazione di strategie che possono contribuire a mettere in atto le relazioni sui problemi trovando approcci pratici più specifici, i quali, potrebbero includere il supporto per particolari settori o istituzioni e la realizzazione di specifiche iniziative di trasparenza e di responsabilità.

Designazione della Sindrome di corruzione. In questa fase sarà importante identifica quale sindrome di corruzione affligga il paese in esame, per fare ciò si ricorrerà a categorie di sindromi-paese basate su dati empirici che verranno revisionate ed esaminate per inquadrare in quale categoria sia includere il paese oggetto di valutazione. L'identificazione e revisione della sindrome verrà effettuata tramite la

sottoposizione di checklist agli esperti del luogo e tramite la consultazione di eventuali valutazioni compiute da altri soggetti internazionali. Si possono identificare quattro categorie di sindromi che saranno definite nella tabella di seguito riportata.

Tabella 2 Spiegazione delle quattro sindromi di corruzione

Nomi delle sindromi di corruzione	Caratteristiche
Corruzione negli Stati Maturi	<p>È familiare in democrazie relativamente stabilizzate in cui gli interessi di ricchezza contattano contribuzioni politiche (spesso abbastanza apertamente e legalmente) per l'accesso a personaggi politici e burocrati strategicamente collocati. La ricchezza non viene utilizzata nel perseguimento di dominio politico, ma piuttosto per influenzare specifiche decisioni, spesso coinvolgendo i dettagli e l'implementazione di determinate politiche. Pertanto, un business o i suoi rappresentanti devono versare fondi significativi ad un ufficiale eletto o ad un leader di partito, il quale in effetti pone in vendita la propria influenza e accessibilità. La ricchezza può essere convogliata attraverso una varietà di organizzazioni come le fondazioni e la pseudo-beneficenza. A volte questa sindrome corruttiva può portare a delle agenzie di regolamentazione in settori specifici, ma il processo è in genere troppo competitiva ed i funzionari hanno troppa autonomia, rendendo quindi poco plausibile una cattura del settore di ampio respiro. Le istituzioni relativamente forte e le economie competitive in questa sindrome rendono l'accesso ai soggetti fautori di decisioni una merce preziosa: grandi benefici sono in gioco e questi funzionari prendono decisioni che hanno conseguenze di rilievo. Le economie tendono a essere aperte e l'intervento statale relativamente "leggero", uno stato degli atti che gli interessi di ricchezza vogliono difendere. I funzionari stessi possono prendere l'iniziativa nel chiedere pagamenti, tramite limitati, specifici azzardi in gioco, come esemplificato dai sistemi "Pay to Play" negli appalti pubblici e nelle aggiudicazioni. Nel corso del tempo la corruzione in questa sindrome può ridurre la concorrenza economica e politica e creare un sistema inflessibile.</p>

<p>Corruzione di uno Stato con reti di élite</p>	<p>Comporta una estesa rete che collega diversi gruppi condividenti un forte interesse a mantenere lo status quo e nel resistere a concorrenti politici ed economici. Tale concorrenza, nella maggior parte dei casi, si va ad intensificare, almeno gradualmente. Le Élite nel cartello possono includere politici, leader di partiti, burocrati, proprietari dei media, ufficiali militari e uomini d'affari (in settori sia privati che, spesso, parastatali) in varie combinazioni. La corruzione sarà moderata ed ampia, ma ben controllata dal di sopra, con un accordo tra i membri delle rete di élite condiviso e vincolante. I leader di partiti politici nominalmente concorrenti possono condividere i benefici della corruzione, ed il potere, tra di loro, ancora una volta creando un modo per tenere fuori i concorrenti. I sistemi di cartello di Elite sono spesso segnati da inefficace legislative, ampio potere statale (legale e di altro genere) sull'economia, politicizzazione nello sviluppo bancario e di politiche, e di un processo di reciproca "Colonizzazione" tra le imprese, i partiti politici, e la burocrazia. La corruzione tramite reti di élite comporta una sorta di stabilità politica e prevedibilità delle politiche de facto, in parte, per compensare le moderatamente deboli istituzioni ufficiali, per cui gli investitori internazionali possono trovare la situazione tollerabile o addirittura attraente. Le reti di élite possono essere un'alternativa interessante a più pericolosi tipi di corruzione nel breve-medio termine, ma i ritardi di democratizzazione e / o crescita di una vera politica di concorrenza possono creare delle politiche rigide e un ridotto adattamento, nel lungo termine. La corruzione tramite reti di élite spesso offerte grandi e complesse comunicazioni corrotte, spesso segnate più da collusione che da pura e semplice violenza o furto, orchestrata dall'alto, e chiuso a élite esterne.</p>
<p>Corruzione in Stati deboli in una fase di transizione</p>	<p>Incarna una complessa e fortemente dirompente varietà di corruzione che si può trovare dove sia la politica che l'economia sono in rapido sviluppo e le istituzioni sono molto deboli. Il potere e la ricchezza, quest'ultima a volte concentrata in grossi capitali, sono a disposizione, e ci sono poche regole reali su come queste sono selezionate e possedute. I vincitori possono ottenere grandi vantaggi, ma proteggere questi guadagni è difficile, incentivando la violenza, la protezione dei mercati, e la fuga di capitali su vasta scala. Questa sindrome è dominata da poche figure molto potenti e interessi personali che possono estendersi attraverso tanti settori del governo e dell'economia, la capacità di influenzare l'applicazione della legge e i tribunali sarà di particolare importanza nella presa sul potere e sulle risorse. Il crimine organizzato può essere allo stesso modo parte di questa sindrome. Questa sindrome può comunque essere facilmente instabile nel momento in cui la realtà ad un oligarca è valutata solo in base ai proventi che ne possono ritornare; l'oligarca può dover continuare a pagare per avere il supporto (cosa che può anche rendere attraente la violenza come metodo di controllo) e i sostenitori possono avere facilmente svariate opzioni. Questa forma di corruzione sarà particolarmente imprevedibile, intensificando i costi dello sviluppo; un persuasivo clima di sviluppo crea molte opportunità chiave e rende una opposizione alla corruzione particolarmente rischiosa.</p>

<p>Corruzione in Stati deboli antidemocratici</p>	<p>Comporta figure corrotte la cui influenza dipende dalla loro capacità di orientare il potere statale per uso personale, o al personale favore di figure in cima ad un regime. A differenza della corruzione in Stati maturi, in cui la ricchezza penetra nelle funzioni dello Stato, questa sindrome usa il potere statale per invadere l'economia, compresi i flussi in entrata di aiuti e di investimenti. L'esatta portata di tale sindrome di corruzione spesso dipende dalla personalità e dall'ordine del giorno dei top leader: alcuni possono essere completamente venali, mentre altri possono perseguire politiche più illuminate. Delle reti familiari possono essere particolarmente potenti in questa sindrome. Dove questo tipo di sindrome è ampio, gli alti personaggi politici possono formare alleanze che favoriscano gli interessi commerciali o possono colonizzare tali interessi, a nome di se stessi e dei loro amici in paesi più complessi, tutta via, tali reti possono essere più decentralizzate lungo linee settoriali o geografiche, particolarmente dove le economie stanno cambiando, e creando nuove opportunità, ad un tasso più veloce di quello che le istituzioni possono gestire. Mentre alcune liberalizzazioni politiche possono essere in fase di progresso, le corrispondenti forze politiche rimangono deboli, entrambe facilitando questa sindrome di corruzione e facendo opposizione sia alla corruzione, e al regime, in maniera potenzialmente rischiosa. . Mentre alcuni politici possono essere liberalizzazione in corso, il Consiglio ha le forze politiche sono ancora deboli, sia facilitare questa sindrome di corruzione e di fare opposizione alla corruzione, e al regime, potenzialmente rischioso. Gravi casi di corruzione in questa sindrome possono essere estremamente imprevedibili, e possono esigere maggiori costi in termini di democratizzazione ed un ordinato ed aperto sviluppo economico.</p>
<p>Fonte: USAID, <i>corruption assessment handbook</i>, 2006.</p>	

Designazione del Settore / della Funzione. Basandosi sulla visione strategica ed i risultati della Corruption Checklist, verranno evidenziati specifici settori e funzioni che necessitano di ulteriori approfondimenti diagnostici. Nella fase 1, gli esperti locali hanno completato la parte della Corruption Checklist tesa ad evidenziare l'esistenza di disposizioni legislative, regolamenti e istituzioni connessi all'anticorruzione. In questa fase, ad un gruppo di esperti locali, verrà chiesto di completare le restanti porzioni della checklist per individuare - secondo il loro giudizio - l'adeguatezza, l'esecuzione, la coerenza, la consapevolezza, e la supervisione di queste disposizioni legislative, regolamenti e istituzioni anticorruzione - in un vasta gamma di settori del governo.

Questo segmento della Corruption Checklist cerca di individuare se l'attuale quadro di lotta alla corruzione in un paese viene considerato come efficace, se sia adeguato

o se soffra di carenze o incongruenze, se sia stato recepito e attuato correttamente e se sia controllato in modo adeguato dagli organismi di supervisione, governativi e non, per garantirne la sostenibilità. Questa Checklist viene compilata da parte di diversi esperti, soggetti che dovrebbero rispondere nel modo migliore, con un'ampia conoscenza settoriale incrociata del problema della corruzione nel paese e con la comprensione del funzionamento dei diversi settori e funzioni.

I loro risultati dovrebbero essere raccolti, analizzati e integrati da parte della squadra di valutazione. Un approccio quantitativo può essere utilizzato per analizzare la lista di controllo, in modo da produrre una valutazione settore / funzione (indicando l'alta vulnerabilità e l'elevata possibilità). Valutando i singoli intervistati nella checklist, si potrà ottenere una valutazione in base alle singole risposte date nei vari settori. Normalmente la prima domanda in ogni settore è sull'esistenza di una situazione di fatto riguardante l'esistenza di normative, regolamenti e istituzioni anti corruzione con la richiesta di indicazione, se tali elementi sono presenti, della adeguatezza di tali strumenti a parere dell'intervistato. La valutazione, secondo uno schema prefissato di punteggi in base alla risposta data, porterà ad un valore numerico finale, i punteggi calcolati per ciascuna sottovoce devono quindi essere normalizzati ad una scala da 0 a 100 per facilitarne il confronto. Più alto è il punteggio, peggiore è il settore o la funzione; di converso più basso è il punteggio, migliore sarà il settore o la funzione. Questi risultati quantitativi saranno uno dei principali fattori chiave nella decisione di quale priorità dare a determinati settori / funzioni chiave.

Diagnosi dettagliata:

In questa fase, i settori e le funzioni prioritari che sono stati selezionati nella fase 2 saranno studiati in grande dettaglio per capire dove si trovano le vulnerabilità alla corruzione e che cosa si potrebbe fare per affrontarle in modo efficace. Per ciascun settore / funzione, una breve, ma completa, revisione sarà scritta da parte del team di valutazione che fornisca una panoramica del settore / funzione, i problemi di questo legati alla corruzione, i suoi principali punti deboli, le opportunità e gli ostacoli significativi alle riforme e le opzioni di programma raccomandate che si riferiscono alla discussione sulla visione strategica.

Il team di valutazione raccoglierà informazioni su ogni settore / funzione attraverso la revisione di valutazioni e studi, settoriali / funzionali, passati e la conduzione di interviste a funzionari governativi, cittadini con compiti di vigilanza e avvocati, ed ai consumatori di servizi pubblici. Per contribuire a orientare e organizzare queste diagnosi, questo quadro di valutazione ha sviluppato delle guide diagnostiche, per molti settori e funzioni chiave che sono di frequente obiettivi di corruzione. Le guide sono basate su ricerche passate in materia per illustrare al team di valutazione in modo efficiente le principali domande e problemi che devono essere sollevati, al fine di comprendere la natura del problema in modo approfondito. Tali guide aiuteranno la squadra a localizzare dove esistono delle vulnerabilità alla corruzione, come si manifestano, e le loro cause sottostanti, in modo da rendere più facile la delineazione di strategie di riforma e di azioni concrete che possono essere adottate per ridurre la corruzione.

Alcune di queste guide possono essere applicabili a diversi settori e funzioni, pertanto, quando la squadra effettuerà le valutazioni sul settore privato, sarà bene usare anche alcune di queste domande. Queste guide sono orientate a fornire una serie di domande illustrative per meglio comprendere il settore o la funzione sotto esame, potendo qualora necessario intervenire aggiungendo nuove domande ed implementando, quindi, le guide già esistenti.

In questa fase sono previsti diversi compiti:

1. Programmare incontri ed assumere esperti locali. Una volta che siano individuati i settori e le funzioni, dovranno essere programmate e svolte delle riunioni con i dirigenti del programma USAID, con gli stakeholders sia governativi che non governativi, e con gli altri manager di programmi di aiuto che operano in questi settori.
2. Uso delle guide diagnostiche per valutare alcuni settori e funzioni. La metodologia di valutazione comprende domande chiave di indagine che, per la maggior parte dei principali settori e le funzioni, possono essere utilizzate come linee guida dalla squadra di valutazione nelle interviste agli stakeholders o nella revisione di specifici documenti e relazioni di settore/funzione. Queste domande di indagine sono organizzate per aiutare la squadra a concentrarsi su procedure e istituzioni critiche

che spesso sono alla radice della corruzione in questi settori; domande che serviranno anche a fornire informazioni sulle potenzialità dei programmi di riforma che potrebbero controllare questo problema.

3. Analisi di Settore e Funzione. Sulla base delle informazioni raccolte, la squadra deve integrare e analizzare in modo approfondito la sua conoscenza dei settori e delle funzioni. Queste diagnosi saranno sviluppate in brevi resoconti di analisi su settori e funzioni. Ogni resoconto può essere strutturato come segue:

- a. Breve panoramica (ad esempio, un paragrafo)
- b. Categorie principali in cui esistono vulnerabilità alla corruzione
- c. Opportunità e ostacoli ai programmi di riforma anticorruzione (tra cui gli attori principali, la valutazione della volontà politica, le tendenze recenti e le azioni, ecc)
- d. Raccomandazioni per programmi di riforma che sono in accordo con la visione strategica.

I risultati di questo passo dovrebbero essere brevi, ma penetranti, descrizioni e analisi dei settori e funzioni scelti che elaborano sulle principali vulnerabilità alla corruzione, le opportunità e gli ostacoli per le riforme, e le raccomandazioni per i programmi.

Opzioni di programmazione integrata:

La diagnosi settoriale/funzionale produce idee per delle opzioni tattiche di programma mirate ad alleviare particolari problemi di corruzione. In questa fase, il team di valutazione svolgerà un esame di tutte le diagnosi settoriali e funzionali ricavate, assumendo la visione strategica in considerazione per lo sviluppo di raccomandazioni integrate per la Missione. Le opzioni di programmazione saranno descritte e poste secondo priorità per aiutare le attività tradizionali di lotta alla corruzione di cui la Missione è a disposizione. Tradurre la vulnerabilità alla corruzione in programmi di rimedi, tuttavia, è un compito difficile e per aiutare il team nel suo lavoro è stato previsto e messo a disposizione uno strumento unico nel suo genere, un database sui casi di studio, che categorizza l'esperienza internazionale in

materia di opzioni sul programma anticorruzione, rendendolo facilmente accessibile a tutto il team e costituendosi come un mezzo che può servire a rafforzare ed aumentare la gamma di opzioni che il team potrà considerare.

Nella fase 4, queste raccomandazioni programmatiche specifiche per settore o funzione, devono essere unificate in un unico programma anticorruzione di raccomandazione integrato e posto secondo priorità in base a quanto preordinato dalla missione USAID.

Ciò comporta diversi compiti:

- Revisionare tutte le opzioni di programma di settore/funzione e una riunione delle raccomandazioni comuni in opzioni settoriali incrociate.
- Aggiungere opzioni attraverso la revisione del database sui casi di studio che può individuare ulteriori opzioni di programma che possono essere opportune.
- Riferire la visione strategica, le relazioni sui problemi e la tabella delle implicazioni strategiche delle sindromi per determinare il particolare orientamento che deve essere applicato nello sviluppo del programma integrato di raccomandazioni.
- Applicare i seguenti criteri per determinare come integrare e dare priorità alle raccomandazioni:
 1. Soddisfazione del rapporto sui problemi e degli obiettivi di attuazione della strategia.
 2. Il probabile successo dell'opzione di programma.
 3. Probabili tempi di impatto del programma (vicino-, medio-,breve termine).
 4. La volontà politica degli stakeholders locali.

Le raccomandazioni possono essere designate come di alta, media e bassa priorità in base a tali criteri. Come minimo, ogni raccomandazione dovrebbe essere descritta brevemente nella relazione di valutazione, i principali esecutori e controparti elencati, i potenziali ostacoli al successo riconosciuti e gli impatti previsti in materia di

corruzione individuati. Per quanto attiene i compiti di quest'ultima fase del programma, essi sono:

1. Analisi settoriale incrociata. Le modalità di diagnosi della Fase 3 daranno un gran numero specifiche opzioni del programma di settori e funzioni. Queste dovrebbero essere riesaminate per determinare se ci sono le opzioni del programma comuni in tutti i settori e le funzioni che possono essere raggruppate in opzioni settoriali incrociate.

2. Database sui casi di studio. Al fine di migliorare l'elenco delle raccomandazioni di programma che sono derivate dalla diagnosi settoriale / funzionale, il team di valutazione ha la possibilità di esplorare il database sui casi di studio della corruzione di tutto il mondo che è stato sviluppato appositamente per questo quadro di valutazione. Il database è in grado di offrire idee e suggerimenti per la squadra di valutazione in materia di programmazione di opzioni che hanno funzionato e hanno fallito in altri paesi, in circostanze analoghe. L'utente individua alcuni scenari interattivi e la banca dati risponde con un elenco di casi di corrispondenza e dei loro risultati anticorruzione. In particolare, gli utenti possono richiedere i casi che corrispondono a:

- a. il paese o la regione
- b. la sindrome di corruzione del paese di destinazione
- c. particolari settori o funzioni
- d. specifici tipi di iniziative anticorruzione.

Oltre a visualizzare i risultati degli interventi, gli utenti possono cliccare per accedere a una relazione descrittiva e dettagliata su ogni caso selezionato. Nel corso del tempo, questo database può essere aggiornato dalla USAID per includere un maggior numero di casi. Tutte le raccomandazioni del programma possono essere riassunte e presentate in una matrice, legando ogni raccomandazione a un obiettivo strategico fondamentale e, se del caso, ad un programma USAID / USG in corso che può essere prorogato o rafforzato. Alcune raccomandazioni saranno specifiche per il settore, ma, ove

possibile, le opzioni che sono comuni a vari settori dovranno essere identificate e separate sulla matrice.

Con questo ultimo compito si chiude il processo di identificazione e gestione del rischio dello USAID, attraverso il quale comunque una pluralità di interventi possono essere attuati. Un'ultima parentesi va aperta sull'effettivo utilizzo del modello nel settore pratico tramite un test che, per il lancio di questo framework, è stato eseguito in Ucraina con lo sviluppo e l'articolazione delle varie fasi, fino al compimento ed alla realizzazione di una serie di raccomandazioni, volte ad aiutare tale paese ad uscire fuori dal sistema corrotto nel quale si trovava.

3.2 Il Modello Australiano di gestione del rischio di corruzione

3.2.1 Evoluzione storica e funzioni degli organismi anti-corruzione in Australia

Il sistema Australiano

L'analisi degli organismi anti-corruzione in Australia non può essere compiuto, senza prima fornire un'indicazione sulla geografia politico-istituzionale del paese. L'Australia si configura come una monarchia costituzionale federale, facente parte del Commonwealth, il cui capo di Stato è la Regina d'Inghilterra, il cui potere, però, è soltanto formale, essendo rappresentata nel Paese da un Governatore Generale dell'Australia, cui la costituzione riconosce ampi poteri esecutivi, poteri, che esso generalmente esercita in sintonia e tenendo conto del parere del primo ministro.

La Costituzione dell'Australia, legge fondamentale del Commonwealth australiano, si compone di una pluralità di documenti, il più importante dei quali è la Costituzione del Commonwealth d'Australia. Approvata con un referendum tenuto tra il 1898 e il 1900 e integrata con un atto del Parlamento del Regno Unito, la Costituzione divenne legge con la firma della Regina Vittoria il 9 luglio 1900 ed entrò in vigore il 1° gennaio del 1901.

Il sistema legislativo ed amministrativo si suddivide in tre sfere di competenza:

- Un governo federale con sede a Camberra.
- 6 Stati e 2 territori: NSW, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia, Tasmania, Northern Territory e l'Australian Capital Territory.
- Local government: sono gli enti locali, ossia i comuni COUNCIL o SHIRES.

La Costituzione australiana del 1901 ha istituito un sistema di governo, secondo il quale, i poteri sono distribuiti tra il governo federale e gli Stati.

Viene definita una competenza esclusiva (che coinvolge il governo federale, con il potere esclusivo di legiferare su questioni come il commercio, la tassazione, la difesa, gli affari esteri, l'immigrazione e la cittadinanza) e delle competenze concorrenti (dove entrambi i livelli di governo sono in grado di emanare leggi). Gli Stati e i Territori hanno potere legislativo indipendente in tutte le materie non espressamente attribuite al governo federale.

Nel caso in cui vengano a crearsi dei conflitti o delle incompatibilità tra le leggi Statali o territoriali e le leggi Federali, queste ultime hanno la prevalenza, essendo gerarchicamente sovraordinate ed applicabili in tutto il territorio australiano.

Ciascun sistema, federale e statale, comprende tre distinti settori della pubblica amministrazione: legislativo, esecutivo e giudiziario, i quali, rispettivamente, avranno la funzione di legiferare, di applicare le disposizioni legislative e di interpretare e applicare nei giudizi, in modo indipendente, tali disposizioni.

La pubblica amministrazione federale, statale e dei Territori è affidata a funzionari di carriera permanenti che sono disposti a servire il governo in carica, a prescindere dalla sua connotazione politica.

Per quanto attiene il sistema giudiziario, in Australia vige il sistema di Common law, sistema caratterizzato dalla rilevanza del precedente giudiziario nella decisione dei processi, altri principi fondamentali per il sistema giudiziario sono la separazione dei poteri, l'imparzialità procedurale, e l'uguaglianza di tutte le persone di fronte alla legge, siano o non siano essi cittadini australiani.

Analizzando il sistema giudiziario si può notare come, in effetti, l'Australia abbia nove sistemi giuridici- otto sistemi a livello statale e territoriale ed un sistema federale; va comunque rimarcato, come siano le leggi penali a livello statale e territoriale, quelle che maggiormente influenzano la vita di tutti i giorni degli australiani.

Il sistema giuridico federale è costituito da una pluralità di tribunali e corti, la più importante è sicuramente la "*High Court of Australia*" che ha la funzione di interpretare e applicare la legge australiana, decidere sui casi di particolare rilevanza federale, compresi i problemi di validità costituzionale delle leggi, e celebrare gli

appelli (tramite una autorizzazione speciale) di tribunali federali statali e territoriali. La “High Court” ha un giudice capo e altri sei giudici, che possono presiedere individualmente o collegialmente, ed è la più alta corte d'appello su tutte le questioni, siano queste decisioni di giurisdizione federale o statale. Gli altri tribunali federali sono:

- La *Federal Court of Australia*: la cui competenza è particolarmente ampia, coprendo quasi tutte le questioni civili derivanti dalla legge federale australiana ed alcune sommarie questioni penali, e svolgendo un ruolo di corte d'appello, non solo sulle decisioni dei giudici della corte stessa ma, anche sulle decisioni delle corti statali e territoriali.
- La *Family Court of Australia*, che si occupa dell'applicazione del diritto di famiglia nei casi di complesse controversie familiari e di rapimento o adozione, anche a distanza, dei bambini.
- La *Federal Magistrates Court of Australia*, la cui giurisdizione comprende il diritto di famiglia, fallimentare, la discriminazione, la tutela dei consumatori e pratiche commerciali, la privacy, l'immigrazione, il copyright e il diritto industriale.

I tribunali statali e territoriali, oltre ad avere competenza delle questioni derivanti dalle violazioni di leggi dello Stato o territorio, gestiscono dei casi di diritto federale, in maggioranza questioni di diritto penale, in base ad un conferimento di competenza da parte del Parlamento Federale. Ogni sistema statale o territoriale funziona in modo indipendente, tutti gli Stati hanno delle corti supreme ed alcuni sono dotati anche di corti d'appello penale, che sono le più alte corti d'appello a livello statale. Corti conosciute come tribunali “distrettuali” o “ della Contea” giudicano i casi più gravi, con un giudice che presiede il tribunale per interpretare e determinare il diritto.

Per i gravi reati è consueto l'uso di una giuria (di solito di 12 persone) per determinare la colpevolezza o l'innocenza degli imputati. I reati più gravi come omicidio, stupro e rapina a mano armata sono di solito trattati da un tribunale di livello superiore.

Per i reati meno gravi, invece, la competenza spetta a dei tribunali minori, conosciuti come tribunali locali dei giudici di pace, dove un giudice deciderà dell'innocenza o colpevolezza dell'imputato.

I principali organismi anti-corruzione

Nell'ambito della prevenzione degli illeciti, in particolar modo della corruzione, nel sistema australiano si ritrovano molteplici organismi (una presenza così ampia è dovuta alla frammentazione e all'indipendenza di gestione attribuita ai singoli Stati o Territori, come sopra indicato), i più importanti dei quali sono l'*Independent Commission Against Corruption NSW* e la *Crime and Misconduct Commission Queensland*, non potendo comunque dimenticare l'apporto nel settore della *Corruption and Crime Commission of Western Australia* e dell'*Australian Crime Commission*.

Dopo aver individuato quali siano gli organismi anti-corruzione principali nel sistema australiano, sarà bene offrirne una breve descrizione, concentrata su compiti ed evoluzione storica.

L'*Independent Commission Against Corruption NSW* o ICAC è un ente pubblico, ma indipendente dal governo, ed è responsabile nei confronti della popolazione del Nuovo Galles del Sud (Australia), attraverso il suo Parlamento.

Le radici storiche dell'ICAC risalgono al 1988 anno in cui venne eletto un nuovo governo con la promessa di istituire la Commissione Indipendente contro la corruzione (ICAC), progetto supportato anche dall'opposizione. L'introduzione della legislazione necessaria divenne una priorità del nuovo governo ed il disegno di legge fu ampiamente discusso in Assemblea Legislativa ed introdotto nel Consiglio legislativo.

Decaduto il primo disegno di legge, venne redatto un secondo progetto, che incorporava vari cambiamenti derivanti dal dibattito parlamentare, tale atto, dopo un rapido passaggio con la conseguente approvazione nelle due camere parlamentari, venne approvato dal governatore il 6 luglio 1988. Dopo un mese dalla sua approvazione, si sentì la necessità di apportare modifiche alla legislazione e il 6

agosto 1988 l'allora Premier, il signor Nick Greiner, introdusse un progetto di legge emendativo dell'*Independent Commission Against Corruption Act*, anche tale atto ebbe un rapido passaggio in entrambe le Camere del Parlamento e ricevette l'assenso reale, il 9 agosto 1988. Nel settembre dello stesso anno, il Premier annunciò in Parlamento la nomina del signor Ian Temby QC come primo Commissario per l'ICAC, egli aveva agito in qualità di consulente nell'adozione delle misure necessarie fino all'adozione della legislazione. L'ICAC cominciò ad operare con l'avvio dell'*Independent Commission Against Corruption Act 1988* nel marzo 1989, giorno in cui il signor Ian Temby QC venne nominato per un periodo di cinque anni in qualità di Commissario.

La Commissione ha tre funzioni principali:

1. Indagare e esporre pubblicamente le condotte corruttive in modo che possano essere apprese delle lezioni e la reiterazione del comportamento venga minimizzata.

La legge dà all'ICAC ampia competenza per indagare su qualsiasi affermazione o circostanza che, a parere della Commissione, implichi l'essersi verificata una condotta corruttiva. Tutte le indagini iniziano con la ricezione di informazioni ma, non tutte le informazioni che vengono ricevute sono indagate, perché a norma di legge l'ICAC deve focalizzare la sua attenzione sulle condotte corruttive più gravi o sistemiche.

2. Prevenire attivamente la corruzione fornendo consulenza e assistenza per costruire una resistenza nei confronti della corruzione nel settore pubblico.

Smascherare la corruzione, fornendo consulenza su sistemi, direzioni e informazioni, può aiutare per portare cambiamenti organizzativi che riducano al minimo il rischio di corruzione ricorrente.

La legge prevede che l'ICAC attivamente esamini politiche, funzionamento e management nel settore pubblico, per ridurre al minimo o eliminare la possibilità di comportamenti corrotti. Questo lavoro comprende il fornire consulenza ad agenzie o privati che ne facciano richiesta, e la formulazione di raccomandazioni.

3. Educare la comunità e il settore pubblico sulla corruzione e sui suoi effetti.

Mentre i governi hanno il compito di realizzare politiche e leggi che impongono la responsabilità, sono i valori e gli atteggiamenti dei dirigenti del settore pubblico e del personale che danno vita a sistemi e procedure. Queste persone determinano l'efficacia di un approccio di prevenzione della corruzione. Il risultato del lavoro di indagine e di prevenzione dell'ICAC, deve essere comunicato alle persone nel settore pubblico e da queste accettato per avere l'effetto della riforma.

L'ICAC è stato istituito in risposta alla domanda della comunità per migliorare gli standard etici e di comportamento nel settore pubblico. Recenti indagini ICAC sull'atteggiamento della comunità indicano che il sostegno verso l'ICAC è in aumento. Le indagini dimostrano anche che ci sono molti malintesi in merito alla ICAC, che, se non corretti, possono portare a false aspettative su ciò che la commissione può fare, e l'insoddisfazione in merito alle sue prestazioni. Per continuare ad essere compresa e sostenuta dalla comunità, l'ICAC ha la continua necessità di informare con precisione la popolazione sui lavori svolti o in svolgimento.

In ultima analisi può essere aggiunta un'ulteriore funzione che viene svolta dall'ICAC, cioè la funzione di ricerca. Questa funzione si basa sulle informazioni che la Commissione riceve da singoli o da organizzazioni che vanno a formare la banca dati dell'ICAC, banca dati che viene utilizzata per fini di ricerca sulla corruzione e sulle questioni ad essa connesse, con il fine ultimo di trovare migliori modi sempre più efficaci per combattere la corruzione e ridurre gli effetti.

La *Corruption and Crime Commission of Western Australia*: (CCC) la storia di questo organismo è relativamente breve, essendo stato istituito nei primi giorni del gennaio 2004, in base al Corruption and Crime Commission Act del 2003. La CCC nasce principalmente come risposta ad un accertamento della *Royal Commission*²⁴ sui

²⁴ La Royal Commission è un organismo di inchiesta presente nei regni del Commonwealth (Regno Unito, Canada, Australia, Nuova Zelanda e l'Arabia Saudita) composto principalmente da un Commissario Regio, il quale ha notevoli poteri, in generale, anche maggiori rispetto a quelli di un giudice, ma limitati al "mandato" della Commissione. La Commissione viene creata dal capo di Stato (Sovrano, governatore generale o governatore) su consiglio del governo e formalmente nominata attraverso delle lettere di brevetto. In pratica, a differenza di minori forme d'inchiesta, una volta che la Commissione è stata avviata, il governo non può più fermarla. Di conseguenza, i governi di solito sono

servizi di polizia dello Stato andando a sostituire una precedente organizzazione, la Anti-Corruption Commission, e la sua giurisdizione copre circa 550 agenzie che includono dipartimenti e consigli governativi, le università e le amministrazioni locali.

La commissione ha due scopi principali:

- Combattere e ridurre l'incidenza della criminalità organizzata. Nei casi in cui la Commissione non possa indagare da sola la criminalità organizzata, può concedere al Commissario di polizia poteri eccezionali di indagine, normalmente non disponibili, la criminalità organizzata. L'uso di questi poteri è autorizzato e costantemente monitorato dal commissario della CCC.
- Ridurre l'incidenza di condotte corruttive nel servizio pubblico. La Direzione per la prevenzione della corruzione, l'educazione e la ricerca, collabora con le agenzie al fine di rafforzare la loro resistenza alla corruzione e ridurre al minimo il rischio di condotte corruttive.

La Commissione ha anche ampi poteri di indagine, ivi compreso il potere di obbligare un testimone a comparire in udienza, la produzione di documenti, la richiesta ad un giudice di ottenere un mandato di perquisizione, l'intercettazione di telecomunicazioni e l'uso di dispositivi di sorveglianza, l'uso di false identità e di effettuare verifiche di integrità.

Come conseguenza di tali obiettivi, la Commissione ha tre funzioni principali:

- La funzione sulle “cattive condotte”,
- La funzione di prevenzione ed educazione,
- La funzione sulla criminalità organizzata.

Una “cattiva condotta” si verifica se un pubblico ufficiale, agendo in modo corruttivo, si avvale della propria posizione al fine di ottenere un vantaggio o causare un danno, o commette un reato punibile con due o più anni di reclusione, tale categoria comprende anche le condotte connesse con la mancanza di onestà e di imparzialità nello svolgimento di un pubblico servizio o che comportano un abuso di fiducia, a

molto attenti a inquadrare i termini di riferimento e, in genere, includono una data entro la quale la Commissione deve finire. Le Royal Commission sono chiamate a prendere in considerazione le questioni di grande importanza e di solito controverse, come la struttura di governo, il trattamento delle minoranze, gli eventi di notevole interesse pubblico o questioni economiche.

condizione che il comportamento possa anche costituire violazione di una legge scritta o costituire motivo di licenziamento.

Secondo la Corruption and Crime Commission Act 2003, le autorità notificanti hanno l'obbligo di riferire comportamenti scorretti alla CCC, inoltre, sono valutati i possibili reclami provenienti dal pubblico.

Sono stati nominati per sovrintendere e vigilare sulla Commissione un ispettore ed una commissione parlamentare.

L'ultimo organismo ad essere analizzato è la Australian Crime Commission (ACC), nata nel 2003, anno in cui è entrata in vigore la Australian Crime Commission Act del 2002, anche questa Commissione è frutto della fusione di tre enti precedenti, la National Crime Authority, l'Australian Bureau of Criminal Intelligence e l'Office of Strategic Criminal Assessment. La neonata ACC eredita dai suoi predecessori l'organizzazione, le abilità e le capacità di intelligence, creando così un organismo particolarmente competente, il cui obiettivo primario dichiarato è il rafforzamento della lotta contro la criminalità a livello nazionale in Australia, in particolare, l'ACC si occupa di attività criminali organizzate.

Una connotazione particolare di questa agenzia può essere individuata nell'essere dotata dei poteri procedurali della Royal Commission compresi vasti poteri coercitivi e poteri di esame diretto dei testimoni.

La Crime and Misconduct Commission

La Crime and Misconduct Commission Queensland, nasce il 1 ° gennaio 2002, quando la Criminal Justice Commission (CJC) e la Queensland Crime Commission (QCC) vengono unite per formare una nuova organizzazione. Il CJC era stata istituita dalla Criminal Justice Act del 1989, per contribuire a ripristinare la fiducia nelle istituzioni pubbliche, dopo le rivelazioni dell'inchiesta Fitzgerald del 1987/89 sulla corruzione della polizia e per diversi anni, ha lavorato con le forze di polizia per indagare sulla criminalità organizzata e sulla grande criminalità. Nel 1997, la funzione investigativa criminale venne ripresa dalla nuova costituita Queensland Crime

Commission, secondo la Crime Commission Act 1997, alla QCC è stato anche assegnato il compito di indagare sulla pedofilia.

Nel 2001 il Governo del Queensland ha deciso di fondere queste due commissioni e formare un unico organismo per la lotta contro la criminalità e la cattiva amministrazione del settore pubblico, la Crime and Misconduct Commission. La legislazione in base alla quale il nuovo organismo è stato creato è la Crime and Misconduct Act del 2001.

Oggi, la CMC è un'organizzazione unica nel suo genere, non solo in Queensland, ma in tutta l'Australia. Opera su tre "Fronti", la lotta alla grande criminalità, l'aumento dell'integrità del settore pubblico e la protezione dei testimoni, ed offre una gamma di servizi (ricerca, consulenza, intelligence, sorveglianza, ecc..), ineguagliabile da qualsiasi altra organizzazione in Australia.

La CMC, in base a quanto stabilito dalla Crime and Misconduct Act, svolge le seguenti funzioni:

- Lotta contro la grande criminalità:

In collaborazione con altri organismi preposti all'applicazione della legge - in particolare il Servizio di polizia del Queensland – la CMC lotta contro la criminalità organizzata (ad esempio il traffico di droga), e la pedofilia, aiutando anche le forze di polizia, in indagini riguardanti reati particolarmente gravi attraverso i poteri speciali della commissione che possono essere utili.

- Innalzamento degli standard di integrità e di condotta del settore pubblico:

La CMC lavora in cooperazione con le agenzie del settore pubblico per incrementare la loro capacità di prevenire la criminalità e la cattiva amministrazione.

- Garantire che qualsiasi reclamo circa una condotta corruttiva nel settore pubblico venga trattata adeguatamente:

I Servizi di denuncia del personale gestiscono le denunce di condotta corruttiva provenienti da parte del pubblico o da fonti ufficiali. Ove possibile, si incoraggiano le agenzie del settore pubblico a indagare sulle affermazioni di tale condotta da sole,

mentre la CMC svolge un ruolo di controllo o di collaborazione. Per garantire la fiducia del pubblico nelle agenzie, tuttavia, è talvolta necessario per la Commissione effettuare l'indagine di proprio conto.

- Contribuendo a prevenire i reati gravi e la condotte corruttive:

Analizzando l'intelligence ed i risultati delle indagini del settore pubblico per aiutare le agenzie nella gestione e nel miglioramento dei loro sistemi di controllo interno, e fornendo, inoltre, informazioni di carattere generale per la comunità.

- Raccolta e analisi di intelligence:

Raccolta e analisi delle informazioni di intelligence per sostenere le indagini, la costruzione di un database di intelligence, se del caso, condividendo informazioni con altre agenzie di intelligence.

- Confisca dei proventi di reato:

Ai sensi della Criminal Proceeds Confiscation Act 2002, la CMC aiuta a recuperare i proventi di reato.

- Protezione dei testimoni:

L'agenzia offre un servizio di protezione dei testimoni a chiunque ne ha bisogno come risultato dell'aver aiutato un'agenzia di applicazione della legge ad assolvere le proprie funzioni.

- Attività di ricerca:

L'attività di ricerca si concentra sulle attività criminali, i metodi di servizio di polizia, forze di polizia, il miglioramento del servizio di polizia, e tutte le questioni relative alla gestione della giustizia penale o condotte corruttive riferite alla commissione dal ministero. La CMC pubblica i risultati della sua ricerca, in forma di relazioni e altri materiali.

Gli organismi a confronto

Il ruolo di queste commissioni è leggermente diverso, come suggeriscono i loro titoli, alcune guardano solo all'attività della polizia, mentre altre possono investigare su tutti i funzionari pubblici, compresi i politici; alcune si concentrano solo sulla corruzione, mentre le altre valutano più in generale la cattiva condotta nell'amministrazione. Sotto altri aspetti, invece, tali commissioni sono in gran parte simili. Esse hanno tre ruoli: il primo è un ruolo operativo, che include operazioni di monitoraggio, di sorveglianza, l'analisi di intelligence criminale, e di indagine sulle accuse di corruzione e cattiva condotta, sia su rinvio da parte del governo, che sulla denuncia da parte del pubblico, o su iniziativa dell'organo. Il secondo ruolo è quello di prevenire della corruzione, intraprendendo una valutazione del rischio dei sistemi dell'agenzia, fornendo consulenza alle agenzie, la pubblicazione di linee guida sulla integrità, la formazione e la ricerca. La terza funzione è nell'educazione pubblica, conducendo programmi di sensibilizzazione del pubblico che evidenziano gli effetti dannosi della corruzione, che mobilitano il sostegno pubblico nella denuncia della corruzione, e che cambiano gli atteggiamenti a favore di un'etica di comportamento migliore.

Una chiave per il successo di queste commissioni permanenti è nei poteri speciali di indagine di cui sono state fornite dalla legge, tali poteri sono necessari per penetrare la rete di segretezza e di astuzia che possono ostacolare l'individuazione di corruzione. Le competenze includono intercettazioni telefoniche, sorveglianza elettronica, l'installazione di dispositivi di ascolto, mandati di perquisizione, l'arresto, il controllo delle operazioni finanziarie, e la confisca del passaporto. Le commissioni possono anche condurre udienza privata o pubblica, in cui una persona può essere convocata per la produzione di documenti o per fornire le prove sotto giuramento ed essere interrogato secondo la cross-examination. La relazione di tale inchiesta potrà poi essere data alla polizia, al parlamento, o divulgata pubblicamente.

Le commissioni permanenti sono state efficaci per individuare e reprimere la corruzione nella polizia e nella amministrazioni, essendo in grado di penetrare più profondamente nelle intese corruttive o nelle cattive condotte. Esse hanno messo a punto una speciale comprensione dei rischi di corruzione, come tale corruzione fiorisca, e le modalità per individuarla e esporla. Attraverso la loro sorveglianza continua dell'amministrazione, si configurano come un costante richiamo ai

funzionari che il loro comportamento è sotto un controllo regolare. Le commissioni lavorano accanto ad altre agenzie governative e organismi preposti all'applicazione della legge per promuovere l'integrità e costruire una cultura che è sia più resistente alle pratiche illecite.

Un ultimo punto a evidenziare su queste nuove commissioni è che la loro integrità e professionalità sono essenziali per il loro successo. Per garantire questo, il lavoro di ciascuna commissione è esaminata da una speciale commissione parlamentare e, in alcuni casi, da un controllore indipendente. Questo controllo garantisce che le commissioni si conformino alla normativa che dà loro il potere. Vi è un anche un obbligo per il personale della Commissione di riferire al Ministro qualsiasi problema derivante corruzione in seno alla Commissione. Le commissioni, oltretutto, sono soggette anche al controllo dei giudici e del Mediatore.

Tabella 3 Gli organismi anti-corruzione

Nome dell'organismo	Data	Principali caratteristiche
Independent Commission Against Corruption	1989	Si tratta di un ente pubblico indipendente dal governo, che svolge fundamentalmente funzioni di indagine e prevenzione contro la corruzione, e di educazione della comunità.
Crime and Misconduct Commission	2002	Opera fundamentalmente su tre settori: lotta alla grande criminalità, aumento dell'integrità pubblica ed offerta di servizi alla società (ricerca, consulenza, ecc).
Corruption and Crime Commission	2003	Nasce in risposta ad una Royal Commission sui servizi di polizia ed ha tre funzioni: sulle cattive condotte nell'amministrazione e nei servizi di polizia, sulla criminalità organizzata e di prevenzione ed educazione della comunità.
Australian Crime Commission	2004	E' dotata dei poteri di indagine e di ispezione della Royal Commission e si occupa principalmente della prevenzione dei più gravi reati.

3.2.2 Legislazione, politiche anti-corrruzione e documentazione non legislativa di riferimento

La corruzione può assumere molte forme inserirsi nel sistema in svariati modi, può configurarsi come un evento isolato e di piccole dimensioni, ad esempio l'aggiudicazione di un appalto da parte di un funzionario ad suo amico o il chiudere un occhio su una violazione penale, ma può anche costituire un evento su grande scala che provochi o continui a provocare un danno economico o sociale rilevante, ad esempio la protezione da parte della polizia dell'importazione di stupefacenti o la persistente corruzione di funzionari della amministrazioni locali. La lotta alla corruzione non può che configurarsi quindi come una priorità nel sistema australiano, sistema che ha avuto per lungo tempo una buona reputazione per onestà e integrità del proprio governo e delle proprie imprese, risultando tra le dieci migliori nazioni nella classifica sugli indici di percezione della corruzione di Transparency International²⁵ e classificandosi al terzo posto su un altro indice di Transparency International, che misura la propensione dei dirigenti aziendali ad offrire tangenti quando fanno affari nei paesi esteri²⁶.

È riscontrabile una pluralità di legislazioni e politiche in Australia data la conformazione del paese, si cercherà quindi di analizzare congiuntamente il sistema-paese inquadrando una impostazione generale di lotta alla corruzione.

L'approccio australiano nella lotta alla corruzione si basa, fondamentalmente, su quattro elementi chiave:

- Garanzie Costituzionali.
- Accountability e trasparenza.
- Criminalizzazione della corruzione, e
- Cooperazione internazionale e assistenza tecnica.

Le aree di governo che maggiormente sono esposte alla corruzione sono nei settori in cui i funzionari pubblici interagiscono regolarmente con i membri del pubblico e

²⁵ www.transparency.org L'Australia è stata classificata nona nel periodo 2004-2006, e undicesima nel 2007.

²⁶ Bribe Payers Index 2006, su www.transparency.org.

prendono decisioni che possono portare un beneficio o uno svantaggio al cittadino, soprattutto sul piano finanziario, ad esempio in contratti e licenze, settori che sono principalmente di competenza del governo statale o territoriale, che in risposta a questi problemi ha istituito commissioni permanenti per la lotta alla corruzione.

- *Garanzie Costituzionali*

La democrazia costituzionale australiana (basata sul sistema Westminster), prevede i controlli e gli equilibri necessari a guardia contro la corruzione. La separazione dei poteri e lo Stato di diritto all'interno di tale sistema contribuiscono a salvaguardare l'Australia dalla corruzione e forniscono fondamentali tutele per i diritti umani.

Come anche detto in precedenza l'Australia ha un sistema federale con tre livelli di governo: federali, statali e locali.

Un principio fondamentale della Costituzione australiana è la separazione dei poteri. Ai sensi della Costituzione, i tre tipi di governo il potere (legislativo, esecutivo e giudiziario) sono stati ripartiti tra i tre diversi settori della pubblica amministrazione (legislativo, esecutivo e giudiziario), tale separazione, secondo la Carta Costituzionale, garantisce la impossibilità di concentrazione del potere in capo ad un'unica persona e la possibilità che tale misura garantisca un controllo ed un bilanciamento tra i vari rami di governo.

Il sistema Westminster prevede una amministrazione responsabile, in cui i ministri sono ufficiali eletti tenuti a rispondere al Parlamento e costituzionalmente responsabili verso eventuali abusi compiuti nei loro rispettivi settori di competenza. Altra caratteristica importante la libertà di comunicazione politica, principio che impedisce la creazione di leggi che ostacolino la stampa nello svolgimento di inchieste sulla corruzione.

Principio costituzionale fondamentale è la previsione di una responsabilità del governo nei confronti del pubblico, il quale ogni tre anni ha la possibilità di confermare il governo in carica o richiedere una nuova votazione.

Insieme, queste garanzie costituzionali costituiscono una solida base per prevenire e affrontare la corruzione in Australia.

- *Accountability e trasparenza.*

L'approccio governativo australiano verso l'anti corruzione si basa sul concetto che non vi dovrebbe essere un organismo unico responsabile per la corruzione. Invece, il forte fondamento costituzionale viene rafforzato da una serie di organismi e iniziative governative che promuovano l'accountability e la trasparenza, tale strategia è rivolta ad affrontare la corruzione tanto nel settore pubblico come nel settore privato.

Molti aspetti del settore privato sono regolamentati a livello federale. Principali atti legislativi comprendono il *Corporations Act 2001*, che disciplina il modo in cui le imprese possono operare, e l'*Australian Securities and Investments Commission Act 2001*, che stabilisce l'Australian Securities and Investments Commission (ASIC). ASIC è un organismo governativo indipendente che è specificamente incaricato di far rispettare le leggi e di regolare la società.

La regolamentazione del settore pubblico è condivisa tra i governi federale e statali/territoriali. Diversi Stati membri hanno commissioni indipendenti per anti-corruzione o organismi di polizia per l'integrità (Nuovo Galles del Sud, Queensland, Victoria, Australia meridionale e Australia Occidentale). Il governo australiano ha stabilito la independent Australian Commission for Law Enforcement Integrity che ha giurisdizione sull'Australian Federal Police (AFP) e l'Australian Crime Commission (ACC). L'AFP e l'ACC indagare crimini gravi e devono svolgere un ruolo importante nella lotta contro la corruzione.

L'Australia ha un sistema completo di diritto amministrativo che permette al pubblico di esaminare le decisioni governative. Sono previsti diritti di chiedere la revisione di decisioni amministrative in vari atti legislativi, tra cui la stessa Costituzione australiana. Tribunali federali e gli altri organismi sono stati istituiti per affrontare la revisione delle decisioni amministrative e le azioni intraprese dai funzionari del governo e gli Stati e Territori hanno anche istituito organismi che si occupano di rivedere le decisioni prese dai loro funzionari di governo. Alcuni di questi organismi sono specializzati e hanno competenza in un numero limitato di decisioni, mentre altri hanno una competenza di carattere più generale. Ogni giurisdizione ha, comunque, un difensore civico indipendente.

La creazione di organismi di controllo amministrativo è completata dal Freedom of Information Act 1982 (FOI) che estende, per quanto possibile, il diritto di accesso alle informazioni che sono in possesso del governo federale. La legge FOI impone un obbligo giuridico alle agenzie federali di fornire ai membri del pubblico di accedere alle informazioni del governo, compresi i documenti ufficiali dei ministri, a meno che tali documenti rientrano definite categorie di esenzione. Ciò consente al pubblico di esaminare le decisioni governative e incoraggia l'accountability e la trasparenza del governo.

In ambito finanziario il governo australiano ha stabilito un quadro finanziario contenente i requisiti di governance finanziaria, gestione finanziaria e accountability. La gestione e l'accountability del denaro pubblico è affrontato attraverso la Financial Management and Accountability Act 1997 (legge FMA). La legge FMA prevede un quadro di riferimento per la corretta gestione del denaro pubblico e della proprietà pubblica, tra cui la regolamentazione del modo in cui i funzionari pubblici utilizzano il denaro pubblico.

Il Commonwealth Authorities and Companies Act 1997 (legge CAC), disciplina le autorità e le imprese del Commonwealth che sono giuridicamente e finanziariamente separato da questo. Per le autorità del Commonwealth, la legge CAC contiene norme dettagliate in materia di rendicontazione e accountability e si occupa di questioni quali l'attività bancaria, gli investimenti e la condotta dei funzionari. Per le imprese del Commonwealth, la legge CAC contiene relazioni e altri requisiti in aggiunta ai requisiti della Corporations Act.

Una delle principali strategie per la prevenzione della corruzione in Australia è rappresentato dall'obbligo posto ai funzionari pubblici di tenere un comportamento corretto e dalla responsabilità che viene loro imputata delle proprie azioni, ciascuno Stato o Territorio, come anche il Governo australiano, ha un proprio servizio pubblico con un rispettivo codice di condotta. Da ciò un importante, se non fondamentale, principio, cioè la promozione di una condotta etica piuttosto che la legiferazione dettagliata volta a far rispettare le norme sulla corruzione. È significativo riscontrare una tendenza recente in Australia volta al passaggio da 'hard law' a 'soft law', cioè il passaggio da una legislazione creata sotto l'autorità del Parlamento, e necessaria

per vietare e punire la condotta di corruzione e dare poteri coercitivi e investigativi alla polizia e ad altre agenzie, a codici carte e linee guida. Le leggi dicono ai funzionari ciò che non devono fare. Ma è altrettanto importante fornire un orientamento alle persone sul modo in cui esse sono tenute a comportarsi.

Ciò è necessario se si vuole elevare gli standard di vita pubblica rispetto agli standard minimi sul comportamento improprio. In breve, il soft law, codici carte e linee guida, sono necessari per promuovere l'integrità e la professionalità. Ciò può essere descritto come la costruzione di una cultura dei valori. Si tratta di un nuovo tema in Australia, che collega, la promozione dell'integrità e la prevenzione della corruzione come lati opposti della stessa moneta.

Un elemento importante nella lotta alla corruzione in Australia è rappresentato dalla Commissione australiana per il servizio pubblico, organo che si occupa di garantire il principio del merito nelle assunzioni e nelle promozioni nel servizio pubblico e di promuovere valori e codici di condotta, in base ai poteri conferiti alla commissione dal Public Service Act del 1999. Un tema forte all'interno dei valori e dei codici di condotta e la statuizione del principio per cui i servizi pubblici dovrebbero essere apolitico, apertamente responsabile, equo, imparziale, cortese, e mostrare gli standard etici più elevati.

Una violazione del codice è un illecito disciplinare che attira sanzioni comprese tra una nota di biasimo, la riduzione dello stipendio o di livello, ed il licenziamento. La Commissione ha, anche, un ampio programma di formazione e pubblicazioni su integrità ed etica, e conduce indagini annuali dei dipendenti pubblici per valutare la loro consapevolezza e rispetto dei valori e del codice di condotta.

Si può quindi notare in conclusione come vi siano una vasta gamma di organismi ed iniziative da parte del governo australiano, volte alla promozione della trasparenza e dell'accountability, considerate come elementi chiave del successo della strategia globale del sistema-paese nella lotta alla corruzione.

❖ *Criminalizzazione della corruzione*

Per quanto attiene alla legislazione si può notare come in Australia vi sia un forte regime legislativo volto a criminalizzare la corruzione e come, oltre tale legislazione, il paese ponga in atto una serie di strategie volte a garantire che queste leggi siano ben comprese e applicate dalla popolazione.

I reati di corruzione vanno a coprire una vasta gamma di fattispecie, dalla corruzione alle false o fuorvianti informazioni, passando per: corruzione di un pubblico ufficiale, estorsione, ricatto, falsificazione, falsificazione di un documento, il furto di proprietà del governo, uso illecito di proprietà del governo, ottenimento disonesto di benefici governativi, l'abuso di funzioni pubbliche, l'interferenza in un pubblico ufficio, le disoneste influenze di un pubblico ufficiale, un'ingiustificata domanda fatta da un pubblico ufficiale, cospirazione per truffare il governo, pervertire il corso della giustizia, cospirazione per truffare la giustizia, la corruzione di un testimone, impedimento di una testimonianza in giudizio, e lo spergiuro.

Una nota caratteristica del sistema è la mancata previsione di tutte queste fattispecie in un unico atto parlamentare, ma la disseminazione di queste in una pluralità di atti tra i livelli, federale e Statali/Territoriali, ad esempio:

- I reati di corruzione interna ed estera sono contenuti nel Criminal Code Act 1995.
- La negoziazione dei proventi del reato è previsto come reato secondo il Criminal Code Act 1995.
- L'ostruzione della giustizia è criminalizzata secondo il Crimes Act 1914.
- reati per l'improprio trattamento di denaro pubblico sono coperti dal Financial Management and Accountability Act 1997 e dal Commonwealth Authorities and Companies Act 1997.
- La violazione dei doveri da parte di un amministratore di una società è disciplinata dalla the Corporations Act 2001.

Anche la responsabilità di investigazione dei reati è suddivisa tra il livello federale e quelli sottostanti attribuendo tale funzione alle forze di polizia previste nei rispettivi livelli (ad esempio la 'AFP' o Australian Federal Police, la 'ASIC' o Australian Securities and Investments Commission e la ACC o Australian Crime Commission).

Elemento fondamentale nella strategia di prevenzione dei reati nel sistema australiano è il continuo adattamento del sistema penale alla mutazione delle circostanze e la tendenza ad un costante miglioramento delle strategie di recettività del sistema, un esempio di tale impostazione può essere evidenziato nell'esperienza che l'Australia ha vissuto con la previsione del reato di corruzione estera.

Tale previsione costituiva il recepimento della normativa sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali prevista dalla convenzione OCSE, ratificata nel 1999, che portò alla creazione di un nuovo reato nel Criminal Code Act 1995 alla divisione 70, con il titolo "corruzione di pubblico ufficiale straniero" che prevedeva: "Qualsiasi persona o impresa che ha commesso il reato quando si trova in Australia può essere perseguito in Australia, e qualsiasi cittadino australiano, o società costituita in Australia che commette il reato, sia o no il reato commesso in Australia, può essere perseguito anche in Australia".²⁷

Nel 2003, dopo 4 anni dall'entrata in vigore della norma, non vi era stata alcuna inchiesta nel settore, venne quindi identificata questa zona come una potenziale area di miglioramento e avviata una campagna per:

- sensibilizzare l'opinione pubblica che la corruzione estera è un reato penale con sanzioni significative.
- incoraggiare le organizzazioni a mettere in atto politiche e procedure per la segnalazione di accuse di corruzione; e
- aumentare il livello delle segnalazioni di accuse di corruzione estera.

I messaggi chiave della campagna di sensibilizzazione del pubblico, furono i seguenti: la corruzione di pubblici ufficiali stranieri è un crimine, con gravi conseguenze, la corruzione danneggia l'economia globale, e le accuse di corruzione straniera dovranno essere riferite alla AFP.

Tale campagna aveva come target organizzazioni governative e non governative, comprese le grandi, piccole e medie imprese e gli organismi professionali, ed fu

²⁷ "bribing a foreign public official: Any person or company who commits the offence when in Australia can be prosecuted in Australia, and any Australian citizen, resident or company incorporated in Australia who commits the offence, whether or not the offence is committed in Australia, can also be prosecuted in Australia."

compiuta tramite la diffusione di informazioni attraverso vari mezzi di informazione e portarono, come risultato, ad un aumento del livello di consapevolezza sulla corruzione estera in tutti i settori della società.

Un nuovo importante integrazione al diritto penale è stata data dalla Proceeds of Crime Act 2002. Questa legge riduce i benefici finanziari che la corruzione può portare, consentendo che i proventi di reato possano essere rintracciati, congelati e confiscati dalla corte. Questa normativa è completata dalla Mutual Assistance in Criminal Matters Act 1997, che offre la possibilità di aiutare altri paesi che cercano di confiscare proventi di reato che sono stati portati in Australia.

❖ *Cooperazione internazionale e assistenza tecnica.*

La corruzione è un problema internazionale. Non solo si verificano attività criminali all'interno di ogni nazione, ma criminali e proventi di reato possono muoversi incessantemente di là dei confini nazionali. La tecnologia ha fornito le opzioni più sofisticate per la criminalità internazionale e gli incentivi finanziari per i corrotti continuano a crescere. Per far fronte a tale situazione, l'Australia ha pertanto accettato la necessità di combattere la corruzione in cooperazione con altre nazioni. Un primo passo è stato quello di diventare parte di convenzioni internazionali, come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, e la Convenzione sulla lotta contro la corruzione di funzionari stranieri nelle transazioni commerciali internazionali dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico OCSE di cui si è detto anche in precedenza. Questi ed altri impegni internazionali, sono state attuate in Australia, attraverso leggi, quali l'Extradition Act 1988, il Mutual Assistance in Business Regulation Act 1992, ed il Mutual Assistance in Criminal Matters Act 1997, e modifiche apportate al codice penale.

Oltre all'essere parte o firmataria di convenzioni regionali l'Australia è, inoltre, un attivo membro nei forum regionali, ad esempio, congiuntamente con altri 21 Stati è parte della Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), ed ha sviluppato con gli altri membri di tale organizzazione dei principi di condotta e di integrità aziendale per i funzionari pubblici e principi di trasparenza per il settore privato. L'Australia è, anche, un membro di Interpol, l'Organizzazione internazionale di polizia

che facilita la condivisione di intelligence in materia penale tra i paesi membri. I funzionari di polizia federale australiana si trovano in 26 paesi, per lavorare con gli organismi preposti all'applicazione della legge.

A livello regionale, l'agenzia internazionale Australiana di aiuto allo sviluppo, o AusAID, conduce un programma intitolato "Affrontare il problema della corruzione per la crescita e lo sviluppo",²⁸ la cui funzione consiste nell'assistere i governi nella regione Pacifico-Asiatica nel ridurre la corruzione, rafforzando la capacità delle loro istituzioni centrali di governo, come il parlamento, magistratura, polizia, revisore generale e difensore civico. Il programma riconosce che la corruzione può ostacolare lo sviluppo economico e sociale, e causare un danno sproporzionato per i membri più poveri della comunità. Il programma funziona anche con la società civile, chiese, i media, i leader della comunità e le scuole e le università, al fine di costruire una coalizione che sostenga una riforma del sistema per la lotta contro la corruzione.

In conclusione della analisi del sistema australiano e della sua politiche anti-corruzione, si deve notare come, dai risultati dell'analisi, non vi sia nel paese una impostazione unitaria nella risoluzione del problema della corruzione, ma come tutto il sistema, nelle sue varie articolazioni, collabori alla formazione di una strategia, integrata nei vari settori di governo, al fine di offrire il miglior apporto alla lotta anti-corruzione, configurandosi quindi come un più che valido apparato che funzionalmente è rivolta alla estirpazione un problema tanto complesso come risulta essere la corruzione.

Rivolgendo ora l'attenzione alla documentazione non legislativa o, comunque, non afferente al mondo istituzionale si può riscontrare la presenza di un organo, la Standards Australia, che nel settore dell'anti corruzione ha pubblicato un importante documento volto a diffondere nel sistema australiano uno standard per il controllo delle frodi e della corruzione, lo standard AS 8001:2008 dal titolo "Fraud and Corruption Control".

La Standards Australia è l'organizzazione di punta a livello nazionale nelle organizzazioni creatrici di standards, essa è incaricata dal governo del

²⁸ AusAID, 'Tackling Corruption for Growth and Development: A Policy for Australian Development Assistance on Anti-Corruption' (2007).

Commonwealth di soddisfare le esigenze Australiane di allineamento al livello internazionale degli standards e dei servizi loro connessi.

Il lavoro svolto da questa organizzazione è rivolto a migliorare l'efficienza economica della nazione, la competitività a livello internazionale e contribuisce alla domanda della comunità per un ambiente sicuro e sostenibile.

Nello specifico lo standard AS 8001:2008 è rivolto a delineare un approccio suggerito dall'organismo per il controllo della frode e della corruzione all'interno degli enti australiani.

Lo standard propone un approccio per il controllo delle frodi e della corruzione attraverso un processo volto a:

- (a) stabilire l'entità della frode e della corruzione, il controllo degli obiettivi e dei valori;
- (b) fissare la portata della lotta contro le frodi e delle politiche anti-corruzione;
- (c) lo sviluppo, l'attuazione, il mantenimento e la diffusione di un quadro olistico di integrità;
- (d) pianificare il controllo della frode e della corruzione;
- (e) la gestione dei rischi, compresi tutti gli aspetti di identificazione, analisi, valutazione trattamento, l'attuazione, la comunicazione, monitoraggio e reporting;
- (f) l'attuazione di strategie di trattamento per i rischi di frode e di corruzione, con una particolare concentrazione sul rischio intollerabile;
- (g) monitorare e migliorare continuamente;
- (h) azioni di sensibilizzazione e formazione;
- (i) l'istituzione di strutture chiare responsabilità in termini di risposta e di escalation del indagine;
- (j) stabilire chiaramente le politiche e le procedure di segnalazione;
- (k) definire linee guida per il recupero dei proventi di frode o corruzione;

(l) la realizzazione di altre strategie.

Lo standard fornisce uno schema per un approccio per il controllo della frode e della corruzione, ed è destinato ad essere applicato a tutti i soggetti, compresi agenzie di governo del settore, società quotata in borsa, aziende private, altre entità commerciali e non-profit impegnate in attività commerciali o similari.

La frode e la corruzione previsto dallo Standard rientrano in tre categorie principali:

- (a) Le frodi che coinvolgono l'appropriazione indebita di beni;
- (b) Le frodi che coinvolgono la manipolazione della rendicontazione finanziaria (interni o esterni al entità di riferimento);
- (c) La corruzione che coinvolge l'abuso di posizione per il proprio beneficio personale.

In conclusione tale standard si pone come ulteriore barriera che consenta alle organizzazioni, governative e non, di poter predisporre un efficace sistema di tutela verso possibili infiltrazioni da parte della corruzione o della frode all'interno del loro sistema.

3.2.3 Il CMC Fraud and Corruption Control, contenuti e caratteristiche fondamentali

Nato nel marzo del 2005, questo manuale costituisce la revisione di un suo predecessore, dallo stesso titolo, pubblicato solamente un anno prima, ed ha lo scopo di fornire una più completa trattazione dei vari elementi della strategia di controllo integrata contro la frode e la corruzione, basata su un quadro di 10 elementi di controllo.

Questo multiforme modello è il risultato di ampie ricerche e osservazioni, e dell'esperienza pratica dello staff di prevenzione della Crime and Misconduct Commission (CMC) nel corso di molti anni, ed è in parte simile ad altri manuali pubblicati da altre agenzie di settore come il *Fraud control* pubblicato dalla New South Wales Audit Office nel 1994.

Come punto di partenza nell'analisi del modello sarà bene iniziare dalla definizione che viene offerta nel manuale di frode e corruzione.

La frode e la corruzione possono assumere molte forme, generalmente la prima è caratterizzata da una qualche forma di inganno deliberato a facilitare od occultare la appropriazione indebita di beni, la corruzione implica invece una violazione della fiducia nell'esecuzione di funzioni ufficiali. Secondo il *Criminal Code 1899* molte forme di frode o corruzione vengono classificate come reati, ma il manuale non si occupa di queste fattispecie separatamente né stabilisce tra di loro alcuna priorità, ponendo, invece, linee guida che aiutino le agenzie nella efficace pianificazione della lotta contro la frode e la corruzione, supportata da strumenti volti ad aumentare l'integrità del sistema, attraverso misure preventive, e ad offrire della risposte reattive, tramite attività di relazione, individuazione e investigazione.

L'obiettivo ultimo del manuale è quello di agevolare lo sviluppo di programmi che permetteranno un approccio globale e integrato ai problemi dominanti e le connesse responsabilità relative alla frode e alla corruzione.

L'intero manuale è sviluppato secondo il modello dei dieci elementi chiave raccomandato dalla CMC e maggiormente utilizzato anche a livello internazionale,

tali elementi si configurano come interdipendenti, giocando però ciascuno un ruolo importante per il successo dell'intero procedimento. Gli elementi proposti dal modello sono:

- ❖ Politica integrata globale di agenzia.
- ❖ Valutazione del rischio.
- ❖ Controlli interni.
- ❖ Reporting interno.
- ❖ Reporting esterno.
- ❖ Divulgazioni di pubblico interesse.
- ❖ Indagini.
- ❖ Codice di condotta.
- ❖ Educazione e sensibilizzazione del personale.
- ❖ Sensibilizzazione della comunità e della clientela.

Il programma di controllo una volta elaborato, dovrà essere prontamente messo a disposizione di tutti gli stakeholders, tenendo però sempre presente le implicazioni di riservatezza e sicurezza.

Si procederà ora all'analisi dei contenuti del modello, esaminando le singole fasi previste al suo interno.

- ❖ *Politica integrata globale di agenzia.*

In questa prima fase del processo l'attenzione viene rivolta alla creazione di una politica aziendale di controllo della frode e della corruzione. La funzione della politica aziendale è quella di raccontare "chi", "che cosa", "perché" e "attraverso quali strumenti", e definire il campo d'azione e le modalità con cui tale politica sarà applicata nei vari livelli dell'organizzazione.

La pianificazione di tale politica dovrebbe avvenire tenendo sempre a mente tutti i fattori significativi che potrebbe portare ad una esposizione dell'agenzia al rischio di frode e corruzione, a tale fine la politica dovrebbe comunicare chiaramente i valori aziendali e le pratiche commerciali nonché essere basata su una filosofia di gestione del rischio.

Creare una politica di controllo sulla frode e sulla corruzione comporterà, quindi, l'individuazione dei principali fattori che influenzano i rischi di corruzione e frode e fornire un quadro integrato volto ad affrontare tali rischi.

Per la creazione di tale politica aziendale nel manuale viene evidenziata l'ipotesi di affidare il lavoro ad un singolo individuo oppure ad un gruppo per poter meglio svolgere la funzione, persona o gruppo che dovrà possedere comunque un'adeguata esperienza in materia di gestione dei rischi e in materia di formulazione di politiche e pratiche operative. La persona o il gruppo responsabile, essendo la corruzione una male che affligge tutti i livelli dell'organizzazione, dovrà essere scelto tra gli alti livelli manageriali, preferibilmente nei settori di corporate governance o di gestione del rischio, e dovrà possedere una ottima conoscenza delle operazioni dell'azienda, focalizzata soprattutto sui problemi maggiormente rilevanti e sull'etica aziendale di base.

Elemento chiave nella formazione della politica è il coinvolgimento attivo di tutto il personale dell'azienda, perché un loro coinvolgimento permetterebbe non solo un miglior raggiungimento degli scopi che l'azienda si è posta, ma, anche, un sostegno della base alle azioni poste in essere. Fattore fondamentale per il successo delle politiche create è che queste vengano approvate e prontamente applicate partendo dal livello più elevato dell'organizzazione perché un forte impegno etico dimostrato nei livelli più elevati dell'azienda funzionerà come precursore ad una puntuale e precisa applicazione di tale politica anche nei livelli più bassi del sistema.

Elemento cruciale delle politiche aziendali è la previsione di una periodica revisione del documento per poterlo meglio conformare alle mutazioni che il sistema potrebbe e quindi per poter sempre fronteggiare nel modo migliore i rischi di frode e corruzione.

Ultimo punto della prima fase del programma è costituito da due elementi esterni alla creazione della politica aziendale ma con essa concatenati e interrelati, cioè la sensibilizzazione alla politica aziendale e la creazione di una procedura che sostenga e realizzi la politica. In base al primo elemento risulterà fondamentale sensibilizzare non solo il personale, ma anche i principali stakeholders e la comunità,

al fine far avvertire a questi soggetti la presenza di una politica aziendale come un necessario impegno ad innalzare i propri standard di integrità.

Le procedure di sostegno saranno rivolte, invece, ad offrire una base per la realizzazione degli scopi e degli obiettivi che l'organizzazione si è prefissa nella stesura delle proprie politiche aziendali.

Tabella 4 Framework per la creazione di una politica di controllo sulla frode e corruzione

Elementi del framework	Contenuti della fase
Dichiarazione dello scopo e degli obiettivi	Si tratta di una dichiarazione di intenti e illustra il motivo per cui la politica è in corso scritta. Essa spiega l'risultati della politica.
Introduzione	Può delineare il significato e l'impatto delle frodi e la corruzione sull'agenzia nel contesto del suo ambiente operativo. Per rimuovere ogni dubbio, può essere utile, per comprendere, una dichiarazione chiara dell'atteggiamento di tolleranza zero dell'agenzia in materia di frodi e la corruzione.
Dichiarazione della politica	Le caratteristiche principali della politica di agenzia dovrebbero essere riassunte come una serie di dichiarazioni dirette. Queste inequivocabili dichiarazioni dovrebbero illustrare che cosa farà l'agenzia nella lotta contro le frodi e la corruzione in entrambe le fonti, interne ed esterne.
Applicabilità	Ci dovrebbe essere una breve descrizione di chi sarà interessato dalla politica, comprese le parti interessate interne ed esterne. Può includere un elenco di persone o di organismi per cui la politica è rilevante o su cui si impongono particolari requisiti. Si possono delineare le responsabilità individuali, così come i legami tra gli stakeholders
Definizioni	I termini specifici o principi fondamentali utilizzati in tutta la politica dovrebbero essere definiti. Ciò può chiarire il significato ed evitare ogni ambiguità, quando sarà applicato il criterio.
Procedura	Si tratta di solito di delineare i diversi settori contemplati dalla politica aziendale quali: Valutazione del rischio, Controlli interni, Reporting interno, Reporting esterno, Divulgazioni di pubblico interesse, Indagini, Codice di condotta..
Riferimenti o Autorità	Questo elenca la normativa in materia, norme di governo o direttive in base alle quali l'Agenzia opera e che sono pertinenti alla politica.
Dettagli Amministrativi	<p>Tutte le politiche devono elencare i seguenti punti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nome dell'autore - Posizione dell'autore - Nome dell'approvatore - Posizione dell'approvatore - Data di approvazione - Data di revisione suggerita.

❖ *Valutazione del rischio*

L'analisi del rischio di frode e corruzione dovrebbe tener conto non solo delle minacce attuali derivanti da fonti interne o esterne all'azienda, ma anche di minacce potenziali ed emergenti. Lo sviluppo di un efficace programma di controllo sulla frode e sulla corruzione richiede una comprensione globale delle vulnerabilità dell'organizzazione, quindi l'identificazione dei rischi chiave è uno dei compiti principali da intraprendere nel quadro dei principi di gestione del rischio.

L'importanza della gestione del rischio viene evidenziata anche da atti legislativi²⁹, i quali richiedono ai funzionari responsabili di stabilire processi e controlli che consentano di gestire efficacemente i rischi dell'agenzia nella fornitura dei proprio servizi.

Il manuale evidenzia anche quali debbano essere gli elementi fondamentali della gestione del rischio facendo riferimento allo agli standard creati dall'Australian Standards principalmente l'AS/NZS 4360:2004, il quale, secondo tale manuale, può essere felicemente applicato anche per la realizzazione di un efficace programma di controllo sulla frode e sulla corruzione attraverso l'integrazione degli elementi di base stabiliti dallo standard.

Saranno quindi riscontrate diverse fasi simili a quelle previste dall'AS/NZS 4360:2004 come:

- La definizione del contesto, è fondamentale in quanto aziende differenti avranno anche differenti rischi di frode o corruzione. Risulterà importante quindi come primo passo definire il contesto di esposizione al rischio di un'organizzazione individuando tre fattori principali: il contesto strategico, quello organizzativo ed il contesto dei compiti e delle attività dell'azienda.
- Identificare i rischi: questa fase è contrassegnata dalla predominante quanto essenziale presenza e coinvolgimento degli stakeholders e dalla loro partecipazione alla realizzazione e identificazione dei potenziali rischi che possano formare nel totale l'esposizione dell'organismo ai rischi di frode e corruzione. La CMC ha prodotto una serie di pubblicazioni che si occupano di

²⁹ Il *Financial Administration and Audit Act 1977* ed il *Financial Management Standard 1997*

specifiche aree a rischio, e la CMC survey of public sector agencies in Queensland (CMC 2004c) fornisce una panoramica del potenziale rischio di esposizione.

- Analizzare i rischi: conoscere i rischi non è sufficiente, sono necessarie ulteriori analisi per valutare il loro significato. l'analisi qualitativa di rischio è la più comune, con l'applicazione di esperienza, giudizio e l'intuito per determinare il livello e la natura di ogni rischio. La documentazione passata è altrettanto importante perché consente di individuare dove l'azienda ha fallito nel passato e che impatto ha avuto tale fallimento sull'azienda.
- Valutare i rischi: La valutazione del rischio comporta il confronto del livello di rischio riscontrato durante il processo di analisi dei rischi con i criteri stabiliti quando è stato considerato il contesto. I criteri di valutazione non dovrebbero essere basati esclusivamente su considerazioni monetarie. Ci sono altri fattori che devono essere considerati, come ad esempio la reputazione dell'agenzia e del morale del personale. Il processo di valutazione contribuirà a fra decidere le agenzie su quale azione sia da intraprendere: se sia necessario un trattamento del rischio, se una attività debba essere effettuata e la priorità del trattamento.
- Trattamento dei rischi: Identificare, analizzare e valutare i rischi non proteggere un'agenzia contro la frode e la corruzione, sono semplicemente passi lungo la strada. La gestione del rischio comporta anche determinare le misure disponibili per il trattamento dei rischi, la valutazione delle opzioni di trattamento, e l'elaborazione e l'attuazione di idonei piani di trattamento del rischio. Il risultato dell'azione di pianificazione del trattamento sarà un documento che identifichi la priorità di trattamento e lo opzioni e modalità scelte per attuare tale piano. il piano di trattamento del rischio dovrà quindi contenere: le azioni proposte, il fabbisogno di risorse, le responsabilità, il calendario , le misure di performance e requisiti di monitoraggio e reporting.
- Monitoraggio del processo: con la mutazione costante dei sistemi organizzativi e ambientali anche i rischi cambiano costantemente, al fine di offrire sempre una programma di controllo efficace sarà quindi necessario provvedere ad un periodico ciclo di revisione del sistema per adattare il programma alle

situazione mutate e approntare nuove barriere o soluzioni a nuovi rischi creatisi con il cambiamento del sistema.

- Comunicazione e consultazione con gli stakeholders: è fondamentale creare una buona rete di comunicazione e consultazione con gli stakeholders in ogni fase del processo di gestione del rischio, non solo con soggetti interni all'azienda, ma soprattutto con stakeholders esterni ad essa, perché il successo del programma dipenderà dalla misura in cui tutti contribuiscano attivamente alla filosofia di valutazione e gestione dei rischi; quindi un forte programma di comunicazione sarà necessario per garantire dei buoni livelli di comprensione e coerenza delle pratiche operative.
- Documentazione dei risultati: tutte le decisioni prese durante il processo di valutazione del rischio devono essere documentate insieme alle motivazioni di tali decisioni, una buona documentazione garantirà che la metodologia applicata possa poi essere riprodotta o messa a punto per far fronte a nuovi sviluppi.

Va comunque precisato come il manuale identifichi la inesistenza di un modello unico di valutazione del rischio, anche lo standard

AS 8001:2008, che suggerisce un approccio separato per ogni esercizio non può poi nella pratica essere fattibile. L'unico vero requisito fondamentale è che il metodo utilizzato dall'ipotetica agenzia soddisfi a pieno le sue esigenze, perché ogni agenzia è un organismo unico e a sé stante. La responsabilità globale per la realizzazione del programma dovrebbe essere assegnata a un alto membro del personale (o team leader), come un lavoro a tempo pieno o come parte delle sue normali funzioni.

In conclusione si può dire che la gestione del rischio di frode e corruzione si presenta come un importante sottoinsieme del quadro di gestione del rischio di un'azienda, e che le politiche e procedure in essa esistenti dovrebbero essere esaminate per accertare che siano complete e sufficienti per far fronte al rischio di frodi e corruzione al fine di determinare se è necessaria una copertura aggiuntiva.

Tabella 5 riassunto delle operazioni nella fase di valutazione del rischio

	Operazioni che dovrebbero essere compiute dall'azienda.
--	---------------------------------------------------------

1	<p>L'azienda dovrebbe valutare regolarmente i rischi di frode e la corruzione per stabilire il livello e la natura della sua esposizione interna ed esterna alle minacce. Tale valutazione dovrebbe riguardare tutte le funzioni e attività dell'agenzia.</p> <p>Per garantire un approccio integrato e coerente, la valutazione del rischio di frode e corruzione, dovrebbe far parte delle strategie globali di gestione dei rischi dell'agenzia.</p>
2	<p>Il processo di valutazione del rischio dovrebbe essere basato sulla comprensione del profilo di rischio dell'agenzia nel contesto del suo particolare ambiente operativo.</p>
3	<p>L'agenzia dovrebbe stanziare risorse sufficienti per svolgere l'identificazione del rischio ed i compiti di valutazione, al fine di catturare tutti i probabili rischi. Una persona o un gruppo deve essere responsabile, per garantire una leadership efficace, il coordinamento e la responsabilità su questo processo</p>
4	<p>L'agenzia dovrebbe includere i risultati delle recensioni dei rischi e del controllo sulle risposte nella strategia globale di rischio aziendale per garantire che il rischio sia gestito in modo integrato.</p>
<p>Fonte: <i>Fraud and corruption control: guidelines for best practice</i>, Crime and Misconduct Commission, 2005.</p>	

❖ *Controlli interni.*

In questa fase del manuale è di fondamentale importanza creare un sistema di controlli interni che funzioni correttamente applicandosi a tutto il personale, in particolar modo ai Dirigenti, veri responsabili per l'attuazione ed il monitoraggio dell'efficacia di tali controlli.

Ogni membro del personale dell'Organizzazione dovrebbe essere incoraggiato a conoscere e sviluppare dei controlli efficaci che comportino un miglioramento generale, nei sistemi e procedure di controllo, della resistenza aziendale ai reati di frode e corruzione.

I meccanismi di controllo interno dovrebbero essere parte integrante dell'intero ambiente aziendale, inserendosi anche in documentazioni di pianificazione per permettere una migliore evidenza ai possibili casi di corruzione o frode; andrebbero anche redatti degli indicatori di performance, i quali possono incorporare prove di :

- preparazione ed attuazione di piani di controllo;
- l'adozione di adeguate strategie di gestione del rischio;

- la natura ed il numero di casi di frode e corruzione pervenuti.

Analizzando ora gli elementi fondamentali del controllo interno, risulta subito come vi sia un'ampia gradazione di controlli, dal semplice impedimento fisico all'accesso, ad un più diretto ed invasivo sistema come la videosorveglianza, fino ad arrivare a sistemi di "data mining" che analizzano i dati di entrata/uscita per evidenziare eventuali discrepanze tra i crediti ed i pagamenti.

Il Queensland Treasury ha pubblicato delle linee guida generali che definiscono i componenti di un sistema di controllo interno ed uno schema dei più comuni controlli interni.³⁰

Secondo la Standards Australia, AS 8001:2003 p. 28, un sistema di controlli interni dell'Agenzia dovrebbe essere:

- appropriatamente documentato,
- sottoposto ad un continuo miglioramento,
- focalizzato sul rischio,
- comunicato in modo efficace a tutti gli stakeholders,
- accessibile a tutto il personale.

E' importante creare un ambiente di controllo che sia favorito da politiche, procedure e responsabilità ben definite al fine di garantire un uso appropriato delle attività aziendali.

Tabella 6 Componenti del controllo ambientale secondo la Queensland Treasury 2002.

Componenti essenziali per la creazione di un ambiente di controllo	Caratteristiche fondamentali dei componenti
L'enfasi sulla accountability	Si riferisce all'ambiente generale nel quale l'agenzia opera, la necessità di una leadership efficace e di alti standard di condotta etica e professionale.

³⁰ Il documento del Tesoro è disponibile sul sito web <www.treasury.qld.au/office/knowledge/docs/internal-control/internal-control.pdf>

Design e struttura organizzativa	Una buona struttura organizzativa fornisce chiarezza consentendo a tutto il personale di avere una chiara comprensione delle attività, processi e output dei quali essi sono responsabili ed a chi questi soggetti dovranno riferire.
Audit interno	Funzione fondamentale che provvede significativamente ad aumentare la forza dell'ambiente di controllo.
La salute dell'azienda	Include fini realistici, obiettivi e aspettative, la struttura organizzativa ed uno stile di gestione trasparente.
Valutazione della questioni correnti ed emergenti	Si riferisce a tutte le questioni che potrebbero compromettere l'agenzia, incluse le sue performance finanziarie ed operative.
Relazioni tra audit interno ed esterno	Il riconoscimento delle limitazioni dell'audit esterno ed il suo legame con l'audit interno e la conformità delle attività.
Comitato di audit	Costituisce un organismo di relazione tra i funzionari di rendicontazione ed il management esecutivo per discutere delle questioni individuate tramite l'audit interno ed esterno.
Competenze del personale dell'azienda	Implementazione delle competenze al fine di rendere efficace e far meglio lavorare il sistema di controlli interni.
Entità o agenzie controllate	Ove si possieda un'entità controllata, le operazioni di tale entità dovranno essere monitorate costantemente.
Influenze esterne	Le agenzie dovranno assicurare che controlli esterni o processi di regolamentazione non siano un espediente per sostituire i propri controlli interni.

Fonte: tratto da *Fraud and corruption control: guidelines for best practice, 2005, pp26-27.*

I controlli interni possono assumere molte forme, alcuni dei controlli più efficaci sono anche i più semplici, ad esempio l'adozione della trasparenza nelle operazioni può comportare un forte impatto di controllo sia da parte di stakeholders interni che esterni.

La trasparenza nel processo documentale può fornire un potente mezzo di influenza interna, evidenziando ogni potenziale azione di nepotismo, favoritismo o conflitto di interessi.

Le procedure di controllo interno sono necessarie per soddisfare l'Azienda; per formularle bisogna iniziare con l'identificazione dei rischi di frode e corruzione e procedere alla valutazione delle possibili misure di controllo interno corrispondenti ai rischi evidenziati.

Qualsiasi sistema di controllo è soggetto a limitazioni in quanto ci può essere il rischio che due o più persone possono colludere per aggirare i controlli, oppure che delle circostanze possono causare l'omissione di un controllo rispetto alla prospettiva di analisi dei costi-benefici dell'operazione.

Elemento chiave di tutta la fase dei controlli interni è la continua revisione ed il monitoraggio dei meccanismi aziendali di controllo, che dovrebbero comportare una relazione aziendale che valuti tali controlli e la loro efficacia al mutare delle condizioni del sistema organizzativo.

In conclusione va evidenziato come in questa fase sia inserita anche un'annuale dichiarazione della gestione del rischio e dello stato dei controlli nell'Azienda, al fine di rassicurare il pubblico che tutti i rischi sono stati presi in considerazione e che opportuni controlli operativi sono stati approntati.

Il livello di informazione dovrebbe essere sufficientemente completo per dare un quadro veritiero della situazione aziendale.

❖ *Reporting interno*

Il personale gioca un ruolo essenziale nel controllare e nel denunciare la frode e la corruzione, l'Agenzia dovrebbe disporre i mezzi necessari affinché le persone possano riferire sospette o potenziali irregolarità.

Un efficace sistema di report interno è un potente strumento per la tempestiva individuazione delle frodi e della corruzione, risultando ottimo anche come mezzo di suggerimento per migliorare il sistema d'identificazione del rischio.

Elemento importante per un sistema di report efficace è che il personale sia sensibilizzato e consapevole delle minacce derivanti dalla frode e corruzione, si fidi dei meccanismi di denuncia delle irregolarità approntati dall'Azienda e venga rassicurato dalla consapevolezza che modalità di sostegno e protezione degli individui e della riservatezza della loro denuncia siano approntati ed efficaci nell'organizzazione.

Non basta, comunque, semplicemente un sistema di segnalazione, occorre che questo sistema fornisca un processo aperto e ricettivo che catturi le menti ed i cuori degli impiegati ed inviti una loro azione di denuncia.

Ogni dipendente ha un ruolo da svolgere nel report interno, tuttavia è il Management che porta la principale responsabilità della creazione di idonei sistemi e di azione quando delle segnalazione vengono ricevute:

Il sistema di report interno dovrebbe trovare appoggio anche nelle politiche aziendali, le, al proprio interno, dovrebbero ospitare una sezione appositamente dedicata all'argomento, riconoscendo elementi fondamentali per i meccanismi di segnalazione quali, ad esempio, ciò che costituisce una condotta o comportamento segnalabile, oppure ciò che dovrebbe essere svolto dalla persona che riceve la segnalazione ed anche le modalità con cui la documentazione delle segnalazioni sarà gestita.

La progettazione di sistemi di reporting interno dovrebbe favorire un flusso di informazioni attraverso i normali canali di controllo e di gestione; il personale dovrà essere messo al corrente di tutte le procedure di segnalazione attraverso schede informative od opuscoli che dovranno essere realizzati e distribuiti a tutto il personale.

Nel progettare un sistema di controllo è importante tenere conto delle dimensioni dell'Agenzia, della struttura e funzione e della sua copertura geografica.

Come il sistema di reporting viene percepito, determina la probabilità del suo successo. Dovrebbe quindi operare in maniera equa ed obiettiva, perché la percezione di tali caratteristiche contribuirà ad instillare fiducia nel personale riguardo alla funzionalità del sistema ed incoraggiando eventuali segnalazioni.

Come detto anche in precedenza, le dimensioni dell'Azienda contano per la definizione del sistema di reporting interno, perché una grande Azienda potrebbe dedicare un'Unità intera dell'Organizzazione all'integrità ed etica aziendale, mentre una piccola Azienda dedicherà molto meno personale costituendo, ad esempio, un unico soggetto responsabile per il settore.

I dipendenti possono essere riluttanti a presentare le proprie segnalazioni ad un proprio superiore gerarchico, per questo motivo il manuale in esame suggerisce altre vie di segnalazione che garantiscono un'adeguata riservatezza quali: la segnalazione ad un più alto Dirigente, la segnalazione ad un apposito Funzionario ricevente o ad un'Unità di integrità in esame deve essere fatta aziendale, oppure la segnalazione tramite un numero verde o hotline.³¹

Tutte le fasi del processo di segnalazione dovranno essere adeguatamente documentate perché in ogni segnalazione si possa la data di ricevimento iniziale e di tutti i passaggi e risultati che ha effettuato o portato il documento.

Le segnalazioni possono inviare dei messaggi nascosti; un attento esame di tali documenti può far rilevare problemi sistemici o gestionali maggiormente radicati nell'Azienda e di conseguenza fornire buone indicazioni sulle modalità per farvi fronte.

Verificare la facilità di utilizzo e l'efficacia del sistema di segnalazione aiuta a valutare il valore del programma. Eventuali indagini su dipendenti, clienti, fornitori o altri gruppi sono utili per valutare la disponibilità di questi soggetti ad utilizzare le modalità di segnalazioni disponibili.

Un'ultima annotazione su questa fase del modello in esame deve essere fatta sullo sviluppo di giusti atteggiamenti e competenze, in quanto la volontà di segnalazione dipenderà dalla consapevolezza dell'impatto negativo della frode e della corruzione sull'Azienda e dalla capacità se determinati comportamenti siano opportunamente o meno osservati.

❖ *Reporting esterno*

Questa sezione descrive i meccanismi di segnalazione che possono essere utilizzati al fine di segnalare un sospetto di frode e corruzione.

³¹ Una hotline è di solito un apposito numero di fax o di telefono che da alle persone un mezzo di contatto con l'Agenzia ad un minimo rischio personale; la hotline si può configurare anche come servizio di posta elettronica dove inviare delle e-mail di segnalazione anonima. Tale servizio ha anche la funzione di fornire sostegno e consiglio alle persone su "cosa fare" e "quali conseguenze avrà"; è un ottimo strumento in grado di fornire un efficace livello di anonimato. Un numero verde serve sia funzioni di controllo che di dissuasione; in alcune giurisdizioni è ormai considerato come un deficit di controllo la mancanza di tale servizio.

Il quadro per il rispetto dell'integrità nel settore pubblico del Queensland comprende tre organi indipendenti, che svolgono ruoli complementari nel promuovere una buona governante, responsabilità ed integrità.

Tali organismi sono il Queensland Audit Office, la CMC ed il Queensland Mediatore.

Le loro attività di sviluppo dell'integrità sono integrate dal ruolo di applicazione della legge svolto dalla Queensland Police Service (QPS) e nell'insieme i quattro organismi svolgono un ruolo essenziale nella rilevazione della frode e della corruzione pur riflettendo ciascuno le relative responsabilità.

La CMC riceve le denunce di eventuali cattive condotte e determina l'intervento più adeguato per trattarle, conservando comunque il potere di indagare su tutti i casi di grave mancanza amministrativa nell'interesse della società.

Una cattiva condotta può essere realizzata da membri della polizia o pubblici funzionari; tale condotta deve costituire reato penale o una violazione disciplinare sufficientemente grave da giustificare un licenziamento.

Il mediatore indaga sulle azioni amministrative e sulle decisioni prese da agenzie del settore pubblico o dal loro personale, azioni che potrebbero essere state prese per uno scopo improprio o per motivi irrilevanti, configurandosi, così, come illegali o contrarie alla legge.

Il Queensland Audit Office fornisce servizi indipendenti di audit al Parlamento del Queensland ed a tutti gli enti del settore pubblico statale e locale; attraverso tali servizi aiuta a rendere il settore pubblico maggiormente responsabile nei confronti del Parlamento e della popolazione del Queensland.

Il QPS è responsabile per l'applicazione della legge, il rispetto dell'ordine pubblico e l'individuazione di reati.

Questi organismi si inseriscono nel contesto di programmazione del controllo contro la frode e la corruzione in quanto, qualora si evidenzino attività sospette all'interno di un'Agenzia, dovranno essere presi opportuni provvedimenti ed adottate misure per investigare e portare eventuali reati in evidenza.

Le procedure di segnalazione devono descrivere con precisione il tipo di comportamento e chi, come, quando dovrà segnalare.

Delle buone politiche di segnalazione includeranno uno schema dei processi di indagine e di follow-up e quello che la persona segnalatrice si dovrà aspettare dopo la firma della denuncia.

In conclusione dell'analisi di questa fase, deve essere evidenziato l'elemento dell'educazione e sensibilizzazione come nucleo fondante dell'intera procedura di segnalazione.

Delle buone pratiche di segnalazione deriveranno da efficaci programmi di sensibilizzazione ed educazione che definiscano i pericoli, evidenzino i vantaggi della comunicazione e delineino le opzioni disponibili in un formato facilmente accessibile.

Le Agenzie avranno la necessità di mantenere una buona conoscenza su tali questioni e di diffondere tale conoscenza al proprio personale, in modo che le segnalazioni diventino un modo di operare atteso ed accettato.

❖ *Divulgazioni di interesse pubblico*

Questa sezione spiega le linee guida della responsabilità di una Agenzia nella gestione di accuse ricevute in virtù di divulgazioni di interesse pubblico, in base a quanto previsto dalla legge sulla protezione dei denunziatori del 1994.³²

Vengono, in aggiunta, delineati gli aspetti positivi della divulgazione e messe in evidenza le misure che si dovrebbero adottare per mantenere le parti interessate e per la loro tutela da eventuali rappresaglie che potrebbero derivare da una divulgazione.

Un divulgante è qualcuno che divulga informazioni come risultato per la preoccupazione per possibili comportamenti gravemente scorretti di pubblici Funzionari, o di altre persone che non agiscono nell'interesse pubblico.

³² The Whistleblowers Protection Act 1994

Storicamente molte organizzazioni hanno tardato ad incoraggiare comportamenti di segnalazione, inquadrandoli, invece, come atti che dovevano essere soggetti a critiche comportando, per il denunciante, gravi perdite in prospettive di carriera ed anche la perdita del proprio posto di lavoro.

Studi e sondaggi dimostrano che i membri del personale sono la forza più potente per individuare la frode e la corruzione; ci sono, comunque, una serie di fattori che sembrano rendere la divulgazione di informazioni molto difficile per l'individuo.

Il problema principale sembra essere uno scontro di valori tra l'integrità personale e l'impegno per l'interesse pubblico, e la lealtà verso i colleghi o l'organizzazione.

Ci sono altri fattori suscettibili di inibire la comunicazione; lo statuto porta molti riferimenti al rilascio di dati riservati, ma tace nei confronti della difesa dell'interesse pubblico.

La decisione di divulgare deve essere semplice, la considerazione deve riguardare l'interesse pubblico ponendo a confronto la necessità di trasparenza e pubblicità da un lato e la riservatezza dall'altro.

Le Agenzie devono fornire una chiara guida al personale su come trattare la complessità dei problemi di gestione della comunicazione e su come affrontare il dilemma etico di fronte ad una potenziale irregolarità.

La legislazione di riferimento fa capo principalmente al quadro etico governativo, in collaborazione con le politiche ed i codici di condotta dell'Agenzia.

La legislazione statale comprende i seguenti atti:

- Public Sector Ethic Act 1994,
- Whistleblowers Protection Act 1994,
- Crime and Misconduct Act 2001.

Il contesto in cui verrà fatta una divulgazione è fondamentale per determinare le modalità con cui questa verrà trattata a norma di legge; le pratiche aziendali

dovranno assicurare che chiunque faccia una divulgazione riceva la protezione accordata ai sensi della WP Act.

La legge WP prevede un quadro normativo che si incentra sulla protezione, non specificando processi o indagini interne di segnalazione. Nel 2004 il NSW Mediatore ha individuato gli obiettivi primari di questa normativa nel:

- incoraggiare le persone a rendere informazioni,
- garantire che le informazioni siano adeguatamente trattate e garantire un'adeguata protezione a tutti i soggetti.

Un divulgazione di pubblico interesse viene gestita a livello di Agenzia predisponendo una chiara politica che agevoli la comunicazione e fornisca adeguato supporto e protezione al denunciante al soggetto colpito ed eventuali altre persone coinvolte. Tale divulgazione va a completare l'arco di opzioni che di solito sono previste nei processi gestionali di segnalazione.

Un vantaggio dell'avere delle procedure aziendali stabilite e che le persone sappiano cosa fare quando si presenti la necessità. Un divulgazione di pubblico interesse è una questione seria ed ufficiale ed il divulgante dovrebbe ricevere consiglio circa le ramificazioni di valutazione e cosa l'Agenzia potrà predisporre ai fini di un suo sostegno e protezione ai sensi della WP Act.

La definizione di divulgazione dipenderà dal soggetto che la pone in essere; la legge pone una distinzione tra le informazioni giunte da un pubblico ufficiale e quelle effettuate da chiunque altro.

Non tutte le divulgazioni sono coperte dalla legge, in quanto qualora non contengano informazioni rilevanti, ma prevedano informazioni frivole o vessatorie, o predispongano dichiarazioni deliberatamente false, costituiranno reato ai sensi della legge e comporteranno sanzioni a livello disciplinare.

Una politica aziendale sulla divulgazione e le relative procedure dovranno riguardare il contesto in cui una divulgazione è opportuna, come, quando e dove effettuare una divulgazione e chi sarà l'addetto a ricevere tale divulgazione.

Le disposizioni aziendali in materia di segnalazione devono essere flessibili perché dovrebbero porre il soggetto denunciante nello stato di effettuare una denuncia attraverso plurime modalità che garantiscano anonimato e sicurezza o offrano la possibilità di effettuare tale denuncia ad un organismo esterno come la CMC.

La protezione più efficace per un divulgante è la cultura del diritto nell'organizzazione; un'Azienda visibilmente impegnata in comportamenti etici e responsabili non tollererà comportamenti fraudolenti o corrotti creando, quindi, un clima etico positivo.

I Manager svolgono un ruolo chiave nel processo di divulgazione fissando limiti ed abbattendo ostacoli ad una comunicazione efficace. Essi possono ricevere e trattare una denuncia, che potrebbe essere associata ad una conseguente inchiesta, e hanno la responsabilità primaria di prevenire eventuali rappresaglie da parte dei dipendenti.

Il comportamento dei Manager non dovrà mai essere visto come avversivo nei confronti di un divulgante, ma essi dovranno proteggere e mantenere la riservatezza della persona nota o sospetta di aver fatto una divulgazione.

Tutte le informazioni ricevute attraverso una divulgazione devono essere prontamente e pienamente documentate; se la comunicazione avverrà oralmente il responsabile dovrà riassumere le informazioni per iscritto. Particolare attenzione dovrà essere adottata dal Manager nel non intraprendere azioni che rischiano di compromettere l'indagine o possano essere viste come azioni nel proprio interesse; dovrà essere mantenuta una percezione di trasparenza che non dia adito a voci di tentativi di copertura, influenza o compromissione dell'esito di una indagine.

Ultimo elemento evidenziato in questa fase di creazione di un programma di controllo della frode e corruzione può essere individuato nello sviluppo di competenze per la consapevolezza ed il sostegno dei programmi che promuovano atteggiamenti positivi verso le divulgazioni. Una sensibilizzazione ed educazione del personale fornirà una formazione etica e chiarirà in modo migliore il motivo per cui i dipendenti devono essere preparati a farsi avanti, denunciare ed essere a conoscenza delle conseguenze di tali gesti.

Un particolare programma dovrebbe essere anche predisposto per il personale di vigilanza e di gestione delle divulgazioni, in quanto dovrebbero ricevere una formazione specializzata per meglio trattare le divulgazioni ed aumentare le proprie competenze nella fornitura di un adeguato sostegno e protezione.

❖ *Indagini*

Le accuse di frode e corruzione devono essere gestite ed indagate con competenza. Se il sospettato di frode o corruzione è già stato identificato o segnalato dovranno far seguito una serie di procedure. Una completa indagine è la soluzione migliore quando ci si trovi ad affrontare questioni gravi per le quali la condotta, se dimostrata, potrebbe causare licenziamento o retrocessione. Nella maggior parte dei casi l'Agencia dovrà gestire l'iniziale ricevimento della denuncia e la conduzione di indagini preliminari per stabilirne la sostanza ed eventualmente determinare l'azione più appropriata da prendere.

La CMC a seguito di una ricezione di denuncia può scegliere se indagare direttamente la questione o deferire all'Agencia per le indagini, oppure lavorare in combinato con essa per esaminare la questione.

Per quanto attiene alla risposta dell'Agencia, nell'affrontare una questione deferita dalla CMC, ci sono molte valide risposte, a seconda della natura della denuncia; fondamentale importanza avranno le procedure di indagine ed i processi adottati dall'Agencia, la quale dovrà predisporre una risposta che rifletta la natura e la gravità della questione e fare in modo che ogni aspetto dell'indagine sia di stretto controllo.

Le varie fasi coinvolte nella conduzione di una inchiesta formale includeranno:

- **determinare la portata e la natura di eventuali indagini** (*comporta lo sviluppo di condizioni di riferimento, di un campo di applicazione e delle finalità dell'indagine, tenendo conto di questioni pratiche come la disponibilità di risorse. Una volta scelto il campo di indagine dovrà essere selezionato l'investigatore sia tramite risorse interne che mediante l'esternalizzazione del lavoro.*),

- **ribadire la responsabilità e le competenze dell'investigatore** (*l'investigatore è responsabile per la raccolta di tutti gli elementi di prova e della valutazione del materiale, che dovrà poi essere inserita in una relazione contenente risultati ed eventuali raccomandazioni; l'investigatore dovrà adempiere ai propri compiti con obiettività e nella piena consapevolezza di requisiti di riservatezza contrattuale o legale*),
- **svolgere l'inchiesta** (*in ogni fase dell'indagine dovrà esser rispettato lo standard procedurale stabilito, si dovranno rispettare, in aggiunta, le fondamentali regole dell'equità procedurale costituite da: un controllo rigoroso dei fatti, una accurata identificazione delle problematiche e da una considerazione di tutti i punti di vista. È fondamentale un'adequata riservatezza per ridurre al minimo l'impatto delle indagini e garantire l'integrità e la in contaminazione dei materiali e delle informazioni ricevute*),
- **raccogliere le prove** (*l'investigatore deve avere una conoscenza di base delle norme in materia di prove ed un know how sulla raccolta e protezione delle prove in modo da configurarsi come un giudice di diritto. Per esempio le interviste normalmente svolgono un ruolo significativo in una indagine, ed il modo in cui si svolge un colloquio può avere un effetto materiale sulla portata e qualità delle informazioni ottenute.[vedi Tabella sottostante]*),

Tabella 7 Riassunto di alcune competenze di intervista secondo *Facing the facts*.

Riassunto di alcune competenze nelle interviste:
<p>L'arte di intervistare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preparazione per un colloquio. - Scelta di una impostazione di colloquio. - Alternative a interviste faccia-a-faccia. - Registrazione delle prove orali.
<hr/> <p>Pianificazione di un'intervista:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sviluppare le domande. - Trattare con le persone difficili o non cooperative. <hr/>

Struttura suggerita di intervista.

Valutazione dei risultati di un'intervista

Fonte: tratto da *Fraud and corruption control: guidelines for best practice, 2005, pp26-27.*

- **concludere le indagini** (*al termine di un'indagine le prove dovranno essere analizzate e valutate, dovrà essere preparata una relazione e si dovrà raccogliere catalogare tutta la documentazione acquisita. Questo lavoro costituisce la registrazione aziendale di una indagine formale che dovrà essere tenuta al sicuro, ma dovrà altrettanto essere facilmente recuperabile*).

Dovrà essere previsto anche in questa fase un programma di educazione e sensibilizzazione del personale e, di fondamentale importanza, una inclusione nelle politiche aziendali della disciplina di indagine.

❖ *Codice di condotta*

Esiste più di un codice di condotta che può contribuire a sviluppare le aspettative e gli standard di comportamento etico all'interno di un'Azienda; la frode e la corruzione possono provocare disallineamenti dagli attesi comportamenti ed il codice subentra come strumento volto a ridurre al minimo questi rischi per l'integrità.

Un codice di condotta fornisce una tabella di marcia per l'etica personale e sostiene la missione aziendale documentando e fornendo indicazioni circa minime norme di comportamento.

Il codice è uno strumento che trasmette gli standard etici aziendali e fornisce parametri di riferimento rispetto ai quali possa essere adottata una azione disciplinare; i codici più efficaci anticipano situazioni o domande probabili che i dipendenti potrebbero avere e da un chiaro segnale di ciò che l'organizzazione permette o vieta.

Avere un codice di condotta è obbligatorio ai sensi della legge: "Etica nel settore pubblico – 1994", e tale codice dovrebbe essere coerente con l'attuale legislazione e di principi ed obblighi etici stabiliti da altre normative pertinenti.

Il soggetto responsabile per lo sviluppo ed il mantenimento di un codice di condotta aziendale è l'Amministratore Delegato, il quale ha diversi obblighi statutari e dovrà consultarsi con tutti gli stakeholders, assicurandosi che il codice sia accessibile a tutti i funzionari e preveda una garanzia di istruzione e formazione.

Un codice di condotta dovrebbe essere pratico, cioè, dovrebbe porre Dirigenti e Personale nella condizione di comprendere facilmente le loro esigenze e di individuare le norme di condotta che dovranno da loro essere adottate.

Il codice di condotta potrà contenere ampie procedure e linee guida rilevanti per il controllo di frode e corruzione, tuttavia potrà essere maggiormente adeguato coprire tali argomenti in distinti documenti inseriti nelle politiche aziendali.

Tabella 8 Framework per la scrittura di un codice di condotta.

Fasi di progetto	Elementi del framework
Parte prima	Dichiarazione dei valori e di impegno alla gestione di tali valori
Parte seconda: Applicabilità	<ul style="list-style-type: none"> - Che codice viene applicato, come e quando si applica - Cosa succede se vi è una violazione del codice - Dove segnalare una condotta impropria
Parte terza	Definizioni
Parte quarta: Norme di comportamento coerenti con la Legge per l'etica nel settore pubblico	<ul style="list-style-type: none"> - Il rispetto della legge e del sistema di governo <ul style="list-style-type: none"> - Il rispetto per gli altri - L'integrità - La diligenza - L'economicità e l'efficienza
Parte quinta: specifiche aree di rischio di frode o di corruzione	<ul style="list-style-type: none"> - Conflitti di interesse - Uso improprio delle informazioni e delle risorse <ul style="list-style-type: none"> - Doni, ospitalità e benefici - Occupazione concomitante o secondaria

	<ul style="list-style-type: none"> - Impegno post-occupazione - Responsabilità professionale - Trattare con i media, lobbisti e gruppi di riferimento
Parte sesta	Modelli etici decisionali, studi di casi e/o domande frequenti
Parte settima	Dettagli delle competenze, delle responsabilità, il controllo della versione e la data di revisione

Fonte: *Fraud and corruption control: guidelines for best practice, 2005.*

Lo sviluppo e l'attuazione di un codice di condotta comporta alcuni costi, ma, di solito, molto minori rispetto ai costi di non avere un codice. Le principali implicazioni in termini di risorse derivanti dal codice e dalla sua integrazione all'interno di un programma di controllo della frode e corruzione proverranno da una serie di fattori, principalmente derivanti dalla stesura del codice, consultazione con il Personale e gli Stakeholders e da programmi di sviluppo del Personale e della sua consapevolezza delle regole.

Ulteriori spese saranno determinate dal doveroso riesame ed aggiornamento del codice di condotta.

Preparare un codice di condotta può essere relativamente semplice, il mantenimento dell'impegno e la promozione dei valori in esso contenuti da parte del Personale, può presentare problemi di gran lunga maggiori.

Una serie di metodi possono essere utilizzati come richiami costanti per il rafforzamento dei principi del codice, quali un tutorato di gestione ed una consulenza regolare, l'istituzione di programmi di sensibilizzazione ed il riconoscimento per i buoni comportamenti.

I codici di condotta sono visti a volte come un altro processo di controllo interno, tuttavia, essi sono molto di più, riflettendo valori e filosofia dell'organizzazione e mostrando come si desidera fare business.

Preparare la revisione di un codice aziendale comporta la definizione della bussola etica e della cultura aziendale; tali definizioni possono comportare un cambiamento sostanziale che richiederà, però, diverso tempo per la discussione, per la comunicazione e l'assimilazione e per cambiamenti attitudinali ed esecutivi.

In ultima analisi bisogna evidenziare il ruolo svolto dall'Amministratore Delegato come garante della consapevolezza dei Funzionari, dei loro diritti ed obblighi in relazione a qualsiasi violazione del codice di condotta. Eventuali azioni disciplinari devono essere adottate senza indugio, non appena vi sia un ragionevole sospetto di frode, corruzione o cattiva amministrazione.

Il valore deterrente che un codice avrà dipenderà sostanzialmente dalla percezione che i soggetti destinatari avranno sulla rapidità ed equità di applicazione delle relative disposizioni.

❖ *Sensibilizzazione ed educazione del Personale*

Questa sezione delle linee guida incoraggia le Agenzie a pensare, al di là dell'introduzione di un codice di condotta, un programma di formazione del Personale per lo sviluppo di una cultura etica aziendale.

La creazione di un ambiente che resista a frodi o corruzione premia l'integrità e richiede una serie di strategie di sensibilizzazione ed educazione. Un sistema opportunamente integrato di programmi di sensibilizzazione ed educazione garantisce dei lavoratori maggiormente informati e, di conseguenza, maggiormente capaci di riconoscere e rispondere a rischi di frode e corruzione.

Il risultato finale del programma svolto sarà un organismo con una forte cultura etica aziendale, meglio apprezzato per individuare e prevenire eventuali illeciti.

Sarà bene adottare una varietà di programmi nel corso del tempo lavorativo di un dipendente nell'Agenzia; tali programmi, ad esempio, utilizzeranno una combinazione di progetti di educazione, sensibilizzazione e corsi di formazione sull'etica decisionale e sul codice di condotta. Il coinvolgimento del Management è un elemento chiave per il successo dei programmi di sensibilizzazione interna. Per affrontare il problema della frode e corruzione si può iniziare dando informazioni sui

valori e sulle norme etiche dell’Agenzia ai potenziali nuovi dipendenti. Accertarsi di capire che i nuovi Funzionari comprendano i loro obblighi può essere supportato fornendo programmi adeguati di istruzione che prevedano la possibilità di iniziare con un livello di parità del Personale, formando i nuovi soggetti ai meccanismi ed atteggiamenti di comunicazione nei confronti di eventuali frodi o corruzioni. L’obiettivo principale della formazione per il controllo della frode e corruzione è quello di garantire che tutti i Funzionari aziendali abbiano accesso ad informazioni sufficienti per identificare, prevenire e segnalare potenziali irregolarità. Il contenuto ed il tempo concesso per ogni sessione di formazione dipenderà dal pubblico, dalle dimensioni e dalla funzione dell’Agenzia.

Tabella 9 approccio di sensibilizzazione,sviluppo e formazione

Fasi da sviluppare	Elementi caratteristici
1 Sviluppare una strategia di Agenzia	Esplorare il modo per indurre il programma in modo da ottenere la massima probabilità di approvazione da parte del management e l'accettazione da parte del personale, ed un impegno e lungo termine per l'attuazione della strategia.
2 Fornire una formazione focalizzata nell'identificazione dei principi e valori etici	Considerare ciò che è più appropriato e necessario per il contenuto, e trovare casi di studio pertinenti,scenari ed esercitazioni.
3 Fornire una formazione concentrata sulle implicazioni dei modelli decisionali etici	Determinare quali modelli decisionali e processi sono rilevanti.
4 Applicare il rafforzamento alle strategie	Applicare le tecniche che aiutino ad istituzionalizzare un regime etico; pertanto, gli effetti della formazione si faranno sentire molto tempo dopo la fine di ogni seminario.

Tabella 10 Riassunto dei suggerimenti per un corso di formazione.

Suggerimenti per la formazione:
Considerare sempre il profilo del pubblico di riferimento.
Usare casi di studi per illustrare e generare i punti di discussione.
Incoraggiare la partecipazione.
Utilizzare una serie di ausili visivi.
Adottare un approccio positivo di delineazione dei vantaggi di un regime di integrità.
Assicurarsi che i partecipanti abbiano ricevuto politiche sui codici di condotta.
Evitare le implicazioni che per i partecipanti possono essere immorali.
Usare schede di valutazione per fornire un feedback ed un miglioramento dei programmi.
Assicurarsi che i partecipanti firmino la loro presenza.
Fonte: <i>Fraud and corruption control: guidelines for best practice, 2005.</i>

I programmi di sensibilizzazione dovrebbero concentrarsi su una serie di frodi o corruzioni ed utilizzare tutti i mezzi di comunicazione al fine di garantire che il controllo e la prevenzione restino sempre in prima linea come principi fondamentali nella mente dei dipendenti; a tal fine l'Agazia potrà predisporre modalità quali pubblicazioni, semplici politiche dichiarative e generali strategie di sensibilizzazione come strumenti per il raggiungimento dell'obiettivo principale.

❖ *Consapevolezza della comunità e della clientela*

Per mantenere la fiducia del pubblico la comunità deve essere certa che le Agenzie ed i loro Funzionari si comportino eticamente; a tal fine sarà necessaria una politica di diffusione di informazioni riguardanti le norme aziendali ed il comportamento del Personale per costituire una consapevolezza nella comunità e nella clientela.

Saranno necessari programmi di comunicazione efficaci che tendano a creare un atteggiamento di consapevolezza in materia di frodi e corruzione.

La consapevolezza della comunità e della clientela è importante, serve più fini e merita efficaci programmi di comunicazione, assicurando che gli Stakeholders esterni

ricevano messaggi chiari sull'atteggiamento dell'Azienda e vengano fornite loro inequivocabili indicazioni circa le prassi commerciali ritenute accettabili o inaccettabili. Altri benefici che provengono da una buona comunicazione dei valori e delle pratiche dell'Agenzia comprendono:

- una potenziale prevenzione di pratiche inaccettabili,
- un aumento della probabilità di individuare casi sospetti di frode e corruzione,
- un aumento degli standard di servizio e soddisfazione degli Stakeholders.

Conoscere le misure di controllo e le sanzioni in caso di frode o corruzione potrà anche scoraggiare comportamenti corruttivi e eventuali persone che tentino di corrompere dall'esterno Funzionari dell'Agenzia.

Una buona comunicazione è significativa per lo sviluppo ed il mantenimento di valori di base e per un processo di cambiamento comportamentale; tale processo comporta di solito varie fasi:

- l'Agenzia crea consapevolezza del comportamento desiderato mediante opportune comunicazioni,
- l'Agenzia crea cambiamenti attitudinali attraverso una comunicazione che mostri benefici personali, organizzativi o comunitari a seguito di tali cambiamenti,
- i nuovi target determinano un cambiamento del comportamento del pubblico,
- l'Agenzia gestisce la comunicazione, l'ambiente ed i messaggi inviati per mantenere il cambiamento comportamentale.

Le tecniche di comunicazione per la creazione di consapevolezza possono variare da una comunicazione delle generali prassi in uso nel settore pubblico a mirate campagne per soddisfare esigenze specifiche, come ad esempio particolari gruppi di clienti o funzioni ad alto rischio. Un piano di comunicazione sviluppato attentamente contribuirà a concentrarsi su ciò che l'Agenzia vuole raggiungere e le giuste strategie e strumenti adatti allo scopo.

Elemento cruciale è ricordare che la comunicazione è un continuo processo bi-direzionale nel quale l'organismo ed il suo Personale sono in costante interazione con gli Stakeholders ed inviano messaggi che influenzano atteggiamenti e credenze; il processo non si arresta mai.

I gruppi di riferimento comprendono quegli Stakeholders (Clienti, Imprenditori, Fornitori, Consulenti, Comunità) che hanno a che fare con l'Agenzia e sono suscettibili di avere un impatto sulle operazioni di quest'ultima. Essi comprendono quello che può essere, in qualche modo, definito come la causa delle frodi e corruzione all'interno dell'Agenzia. La cosa importante sarà sempre quella di comunicare con il pubblico a livello di base ed in un modo che, quest'ultimo, più facilmente comprenda ed accetti.

Tabella 11 Sintesi degli elementi di un piano di comunicazione

Elementi	Descrizione
Una introduzione	cosa si intende comunicare agli altri (È possibile descrivere questo semplicemente e concisamente in una frase significativa)
Dichiarazione degli obiettivi	Che risultati si vogliono raggiungere attraverso le strategie di sensibilizzazione (ad esempio, cambiare gli atteggiamenti o comportamenti; migliorare le basi dell'organizzazione)
Temi chiave	Quali sono i vincoli o altre questioni che incidono sul piano (ad esempio, sensibilità, bilancio, opportunità)
Il target	Chi dovrebbe essere addetto alla ricezione / lettura / utilizzazione di queste informazioni. Chi può avere un interesse per l'argomento. Chi sono i diversi gruppi con cui si desidera comunicare.
Messaggi chiave	Quali cose si vuole che vengano conosciute da parte di tutti i gruppi di riferimento. Cosa si vuol dire a ciascun gruppo.
Strategie di sensibilizzazione	Quali sono le cose che si pensa di fare per assicurarsi che il vostro messaggio sia compreso. Quali sono le particolari esigenze, percezioni e vincoli di ogni gruppo di riferimento. Verificare che le strategie predisposte siano adeguate

	agli obiettivi pubblici Quali altri eventi o attività che si possono utilizzare per comunicare con il target di pubblico.
Risorse / fondi necessari	quanti fondi sono stati stanziati per coprire i costi del programma di comunicazione. verificare se i fondi sono realistici per quello che si spera di realizzare.
Metodologie di valutazione	Come si valuta l'efficacia della propria attività di sensibilizzazione.

Fonte: *Fraud and corruption control: guidelines for best practice, 2005.*

La lotta contro la corruzione e la rispettiva consapevolezza deve essere costruita attraverso una varietà di messaggi presentati in modo da garantire una costante coerenza, alcune delle funzioni di base di questi messaggi devono essere le seguenti:

- promuovere valori positivi e benefici di pratiche commerciali etiche,
- dimostrare che l'Agenzia si è impegnata in buone prassi e servizi equi ed onesti,
- l'identificazione degli schemi previsti dall'Agenzia per prevenire ed individuare frodi e corruzione indipendentemente dal luogo in cui queste minacce possono accadere,
- dimostrare la risoluzione dell'Agenzia nel prendere azioni esplicite ed imparziali nei confronti di qualsiasi parte che violi delle pratiche nei rapporti con l'Agenzia.

Le strategie di comunicazione da adottare dovrebbero essere adattate secondo gli specifici rischi affrontati dall'Agenzia, in base agli Stakeholders ed al pubblico di riferimento.

La CMC fornisce esempi di materiali promozionali e di formazione, fornendo anche consulenza di esperti nelle politiche sui servizi e sulla comunicazione.

Una piccola selezione, tra le numerose opzioni di comunicazione, comprende:

- il rilascio di codici di condotta e/o pratiche e dichiarazioni dei valori etici,
- la sponsorizzazione, nella comunità, di attività che promuovano una buona governance,
- la fornitura di consulenze e servizi alla clientela tra cui una hotline per il pubblico,
- la creazione di siti web dell’Agenzia che incorporino adatti materiali di controllo della frode e della corruzione.

Indipendentemente dall’efficacia esterna del programma di sensibilizzazione, il suo impatto sarà ridotto se l’Agenzia con il suo Personale si comporteranno non eticamente, o se la Comunità ritenga che l’Agenzia non “pratici quello che predica”. Al contrario, quando gli Stakeholders hanno esperienza diretta e vedono la prova di un comportamento etico da parte dell’Agenzia e del suo Personale, la reputazione di quest’ultima aumenterà sensibilmente, il che comporterà un rafforzamento della fiducia del Pubblico per l’Organizzazione, il suo Personale e le sue attività.

Ultimo elemento sarà costituito dal monitoraggio dei risultati, che potrà essere effettuato tramite un controllo del feedback dei gruppi di riferimento che dovrebbe essere progettato in modo da esplorare la loro comprensione degli atteggiamenti dell’Agenzia in materia di frodi e corruzione e dei sistemi di controllo e delle misure di prevenzione esistenti.

La consapevolezza è un concetto estremamente fluido e la comunicazione e la sensibilizzazione attraverso piani o programmi dovrebbe essere oggetto di una revisione periodica per garantire che tali sistemi conservino la loro rilevanza ed efficacia.

3.3 Analisi comparata dei modelli Americano ed Australiano

3.3.1 Analisi della struttura dei due documenti

Andando ad analizzare in modo comparato i due documenti di riferimento è subito evidente la fondamentale differenza che persiste nella destinazione a cui i due documenti sono soggetti, essendo il modello americano creato al fine di supportare una o più missioni dell'organismo emanatore nel fornire aiuto a sistemi in via di sviluppo, per favorire una elevazione dei sistemi di lotta alla corruzione.

Di converso, il modello australiano viene a configurarsi come un framework che una volta applicato all'interno degli organi di destinazione, cioè la pubblica amministrazione del Queensland, favorirà lo sviluppo di una politica aziendale volta a fronteggiare i pericoli derivanti dalla frode e dalla corruzione.

Da questa prima analisi può essere immediatamente distinta e definita la diversa funzione svolta dai due organismi emanatori, risultando lo USAID un organismo con funzioni prettamente orientate al livello giuridico-istituzionale, quindi a livello di Stato, mentre la CMC si configura come un ente indipendente, ancorché statale, ma con funzioni volte prevalentemente a tutela del settore pubblico, quindi come un organismo settoriale dello Stato medesimo.

Per quanto attiene l'analisi dei due modelli in esame, nonostante questi ad una prima valutazione si presentino come strutturalmente diversi nella loro applicazione e nelle fasi di sviluppo dei modelli medesimi, si possono riscontrare al proprio interno un certo numero di punti di contatto ed elementi simili.

Un primo sostanziale punto di contatto tra le differenti impostazioni può essere individuato nel fondamentale ruolo assegnato dai due modelli al coinvolgimento degli Stakeholders chiamati a svolgere una funzione di consulenza ed effettiva collaborazione nella quasi totalità delle fasi di entrambi i modelli.

Un ulteriore elemento simile, seppur su scala di differente applicazione, può essere individuato nella fase di valutazione dei rischi di corruzione che viene definita all'interno dei due modelli; infatti mentre il sistema americano volge la propria

attenzione alla valutazione dei possibili rischi che potrebbero colpire determinati settori o funzioni dello Stato in esame, il sistema australiano, orientato secondo lo standard AS/NZS4360:2004, valuta i possibili rischi come minacce di infiltrazione della frode e della corruzione all'interno di una Agenzia del settore pubblico.

Un altro punto comune, individuabile in forma diretta nel modello australiano ed in forma indiretta nel modello americano, viene identificato nell'elemento di partecipazione ad entrambi i processi ed al ruolo in essi rivestito dalla comunità di riferimento, che viene sensibilizzata ed ha una funzione di supporto per la concreta realizzazione ed efficacia dei risultati dell'intero processo di valutazione e gestione dei rischi di corruzione.

Ultimo punto di contatto tra le due strutture è rappresentato dall'obiettivo ultimo perseguito da entrambi i modelli, ossia un aumento dell'integrità del sistema ed uno sviluppo di politiche e procedure che supportino l'Agenzia o il sistema-Paese di riferimento nello sviluppare, revisionare e mantenere aggiornato un processo di gestione del rischio di corruzione.

Dopo aver evidenziato i punti di contatto tra i due modelli si procederà ora alla definizione delle fondamentali differenze riscontrate.

Un primo elemento di divergenza può essere evidenziato nella fondamentale differenza di impostazione nel processo globale di valutazione e gestione del rischio di corruzione, essendo i due modelli improntati su due distinti orientamenti: il primo, modello americano, è orientato su una procedura articolata secondo quattro fasi ed interamente gestita da soggetti esterni al Paese in esame; il secondo, modello australiano, è, invece, orientato secondo una impostazione di levatura internazionale identificata in un modello di dieci elementi chiave nel quale la gestione è interamente affidata ai soggetti interni all'Agenzia.

Una ulteriore mancanza che porta ad una difformità tra i due modelli, principalmente causata dal diverso ambiente di riferimento, può essere individuata nella mancata previsione, da parte del manuale australiano rispetto a quello americano, di una valutazione dell'impostazione del soggetto a cui viene applicato il framework, con

riferimento alla presenza di eventuali politiche o procedure anti frode o corruzione precedentemente previste.

Elemento assai singolare mancante nel manuale australiano è una definizione di cosa effettivamente si intenda per frode o corruzione, individuando semplicemente una distinzione tra comportamento lecito o non lecito in base alla legge ed offrendo una generica identificazione del comportamento fraudolento o corruttivo, a differenza di quanto previsto nel manuale americano in cui vengono riportati chiari principi fondamentali di definizione e distinzione della corruzione e delle condotte corruttive.

Una ulteriore distinzione tra le due strutture, principalmente dovuta alla divergenza di applicazione ed al metodo di svolgimento del procedimento, si identifica nella mancanza di previsioni nel modello americano di meccanismi volti ad individuare e regolamentare possibili strumenti di segnalazione delle condotte corruttive, elemento, invece, specificato e ben evidenziato in tre punti del modello australiano. In tale modello vengono identificate, regolate e specificate tre forme di segnalazione individuabili nei meccanismi di reporting, interno ed esterno, e nel meccanismo delle divulgazioni di pubblico interesse.

Altro elemento comportante una divergenza tra le due strutture è identificato nella difformità di risultati ai quali essi mirano: nel modello australiano il risultato atteso sarà una modificazione delle politiche e procedure dell'Agenzia in conformità a quanto previsto nei dieci elementi del framework; nel sistema americano, orientato ad offrire un aiuto nello sviluppo di politiche anticorruzione, il target di riferimento sarà il raggiungimento di una serie di raccomandazioni ed opzioni programmatiche volte ad offrire una via per un auto sviluppo del sistema-Paese sottoposto a valutazione.

Un elemento che ha destato particolare curiosità nell'analisi comparata dei due manuali può essere identificato nell'assenza, all'interno del documento americano, di citazioni a standard internazionali di riferimento se non in un unico allegato nel quale, però, non si poneva riferimento a collegamenti tra il manuale e quest'ultimi, ma venivano semplicemente elencati come ulteriori strumenti di possibile visione sull'argomento. Nel testo australiano, di converso, si possono riscontrare una pluralità di riferimenti e recepimenti di standard internazionali quali:

AS/NZS4360:2004, AS8001:2003, gli indici di percezione della corruzione di Transparency International Australia ed un fondamentale riferimento, per i controlli interni, allo standard COSO Report 1 ed all'ERM.

Elemento formalmente non presente, ma implicitamente previsto, nel documento americano, sia nella fase di valutazione che in quella di definizione delle opzioni programmatiche (step 2 e 4), è la identificazione di politiche anticorruptive e di codici di condotta, elemento questo che può essere sostanzialmente identificato come un punto di contatto tra le due differenti strutture, sebbene nel modello australiano venga data maggiore rilevanza a tali elementi inquadrandoli i due specifiche fasi del procedimento.

Elemento che per via indiretta può essere definito come un ulteriore punto di contatto tra i due modelli è la previsione di procedure di controllo interno, passaggio specificamente individuato nel testo australiano a cui è dedicato uno step fondamentale della procedura di definizione di un programma anti frode o corruzione, mentre nel manuale americano tale previsione può essere desunta nella fase di analisi dei singoli segmenti o funzioni del sistema-Paese e nella fase di definizione delle opzioni programmatiche finali.

In aggiunta, come elemento di sostanziale differenza tra i due documenti, può essere evidenziata una divergenza nell'iter di creazione del manuale, essendo l'Handbook americano stato creato con la collaborazione di un organismo esterno: il Management Systems International Corporate Offices o MSI; mentre il testo australiano è frutto di uno studio e delle ricerche interne alla Crime and Misconduct Commission.

Significativa divergenza, seppur dovuta alla diversa applicazione dei due manuali, è identificata nella settorializzazione del testo americano, che va ad individuare nella fase di pre-valutazione i settori o le funzioni del Paese sotto esame le quali saranno oggetto della valutazione del rischio di corruzione e della conseguente analisi e creazione di raccomandazioni da parte del team. Il testo australiano, per converso, pur avendo un'applicazione limitata ad una singola Agenzia del settore pubblico, analizza e valuta minacce e rischi di corruzione in tutta l'organizzazione,

predisponendo meccanismi che contribuiscono ad un programma di controllo della frode e corruzione.

Principale divergenza che può essere identificata nei due modelli è come questi si configurino secondo due modalità drasticamente differenti, essendo il documento americano preparato per orientare un gruppo di valutazione nell'analisi della situazione giuridico-istituzionale e nella preparazione di raccomandazioni per aiutare il Paese sotto esame ad innalzare i propri livelli di politica anti-corruzione istituzionale, rimanendo quindi un testo che visibilmente appare orientato secondo una impostazione di controllo e verifica dall'esterno; il documento australiano, al contrario, si identifica come un documento che comporta una modificazione dell'agenzia dall'interno andando in forma diretta, quasi in prima persona, ad indicare come apportare modifiche alla politica dell'Agenzia e come, dove, a chi affidare le funzioni che il documento prevede al proprio interno.

Degna di una particolare citazione è anche la caratteristica del testo americano, il quale identifica al proprio interno, nella fase di analisi della settore o funzione, seppur limitata ai settori o funzioni selezionati come elementi soggetti a rischio di corruzione, delle modalità di analisi di tali settori particolarmente specifiche offrendo come risultato, quindi, un complesso di fattori che ben delineano la struttura e facilmente comprensibile anche ad una prima lettura; il modello australiano seppur prevedendo una procedura di gestione del rischio particolareggiato, come risulta essere lo standard AS/NZS 4360:2004, non è altrettanto chiaro e comprensibile alla lettura.

In conclusione può essere evidenziato un punto di divergenza nella previsione dell'individuazione della corruzione essendo il testo americano orientato su una identificazione in base a schemi prestabiliti sviluppati secondo meccanismi e modelli di studio individuanti sindromi di corruzione sostanzialmente basate sul grado di sviluppo socio-economico del Paese. Il metodo adottato dal manuale australiano, invece, manca di tale classificazione reimpostata andando ad analizzare le singole sfaccettature dell'Agenzia al fine di identificare la corruzione che quel determinato organismo ha al proprio interno, citando espressamente come caratteristica di ogni Agenzia l'essere un organismo unico ed a sé stante.

3.3.2 Sintetica analisi affiancata dei modelli e dei loro organismi emanatori

Dopo aver descritto nella fase di analisi le principali differenze ed i punti di contatto tra i due documenti in esame, sarà bene, per una maggiore comprensione dei testi, offrire una visione affiancata delle due procedure previste, mostrando in tal modo gli elementi stabiliti e le eventuali divergenze nelle impostazioni di sviluppo e svolgimento del processo globale. Verrà riportato anche una tabella di definizione e descrizione sintetica dei due organismi emanatori andando così a confermare quanto detto nel precedente paragrafo sulla loro profonda divergenza di funzioni e attività svolte.

Tabella 12 I due organismi emanatori a confronto

LA USAID		LA CMC	
Funzioni	Descrizione	Funzioni	Descrizione
Supporto, sviluppo ed evoluzione di programmi di sostegno ed incremento dei sistemi giuridici, istituzionali ed economici in Paesi in via di sviluppo.	<p>Nata nel 1961, per volere del Presidente J.F.Kennedy, è una organizzazione fondamentale orientata in aiuti all'estero attraverso meccanismi di assistenza nello sviluppo economico e sociale di lungo termine.</p> <p>Si costituisce come un'Agenzia indipendente del Governo Federale orientata da indicazioni del Segretario di Stato. Tra le proprie mansioni un ruolo fondamentale è rappresentato dall'aiuto dato a sistemi in via di sviluppo nella identificazione, analisi e gestione della corruzione e del suo rischio all'interno del sistema-Paese di volta in volta</p>	<p>La CMC svolge prevalentemente funzioni di innalzamento degli standard di integrità e condotta nel settore pubblico, di lotta alla grande criminalità e a condotte corruttive, ed ha un ruolo importante nella ricerca e nell'educazione pubblica.</p>	<p>La CMC nasce nel 2002 come unione di due precedenti organizzazioni, entrambe rivolte alla prevenzione dei crimini ed in particolar modo della corruzione nelle forze di polizia.</p> <p>Ad oggi la CMC è un'organizzazione unica nel suo genere, offrendo i propri servizi su tre settori: investigativo nella repressione della criminalità e di controllo della polizia, nell'aumento dell'integrità del settore pubblico anche attraverso protezione dei testimoni e nell'offerta di una gamma di servizi (ricerca, consulenza, intelligence e</p>

	esaminato.		sorveglianza).
--	------------	--	----------------

Dalla descrizione offerta si nota come le due entità siano profondamente differenti, non solo in base all'ambito di azione nel quale si muovono, ma anche, e soprattutto, nelle funzioni che tali soggetti svolgono, essendo la USAID una agenzia principalmente rivolta a fornire aiuti attraverso sistemi di supporto ai paesi che, di volta in volta, sono selezionati, mentre la CMC si configura come una Commissione svolgente in modo preminente ruoli di investigazione e controllo sulla criminalità, in particolar modo sulla corruzione. Questa seconda entità può definirsi come più specifica e settoriale rispetto alla sua controparte, che si identifica invece come un organismo svolgente una serie di funzioni più generiche.

Tabella 13 Sintetica analisi affiancata dei due documenti

Il Corruption Assessment Handbook		Il Fraud and Corruption Control Guidelines for best practice	
Fasi	Caratteristiche/Contenuti	Fasi	Caratteristiche/Contenuti

<p>Step 1:</p> <p>Analisi Pre-Valutazione</p>	<p>In questa fase, svolta quasi completamente prima del viaggio nel paese oggetto della valutazione, l'attenzione è interamente focalizzata nella raccolta ed analisi della documentazione e del materiale i quali forniscono un quadro della situazione giuridico-istituzionale e delle aree o funzioni del Paese maggiormente colpite da fenomeni corruttivi; tale materiale fornirà le basi per la successiva analisi del sistema che si svolgerà interamente in loco.</p>	<p>Politica integrata globale di Agenzia</p>	<p>In questa prima fase l'attenzione è rivolta alla creazione di una politica aziendale di controllo della frode e della corruzione, definendo i fattori significativi di esposizione al rischio ed i soggetti responsabili della creazione e gestione della politica. L'elemento chiave di questa fase è il coinvolgimento del personale nella creazione della politica aziendale e nell'accettazione del risultato elaborato. Ultimo elemento di questa fase è la previsione di un programma di sensibilizzazione del personale e degli stakeholders alla politica aziendale e nella periodica revisione del documento.</p>
	<p>Altro elemento caratterizzante questa fase è la scelta del personale che si occuperà della missione, costituito in prevalenza da esperti internazionali eventualmente da un numero paritario di esperti del luogo.</p>	<p>Valutazione del rischio</p>	<p>In questa fase elemento caratteristico è la valutazione del rischio che ha lo scopo di prevedere e trattare minacce attuali e potenziali attraverso una comprensione globale delle vulnerabilità dell'organizzazione. Gli elementi fondamentali di questa fase vengono ripresi dallo standard AS/NZS4360:2004 ed integrati con meccanismi di controllo della frode e corruzione. Criterio fondamentale di valutazione del rischio sarà la completa rispondenza alle esigenze dell'Agenzia, che permetterà la creazione di valutazioni maggiormente efficaci.</p>
<p>Step 2:</p> <p>Sviluppo di Prospettive Strategiche</p>	<p>Questa fase è focalizzata sulla raccolta di informazioni supplementari e sulla individuazione dei settori o funzioni che necessitano di diagnosi più dettagliate, al fine di sviluppare una visione strategica sulla problema della corruzione nel Paese e sulle raccomandazioni necessarie. Verrà svolta</p>	<p>Controlli interni</p>	<p>Elementi caratteristici di questa fase possono riscontrarsi nella creazione e continua revisione/monitoraggio dei sistemi di controllo interno all'Azienda. Tali sistemi andranno scelti in base a caratteristiche peculiari dell'Azienda: Sono individuabili, sia una pluralità di controlli, sia documentazioni relative pubblicate da una pluralità di organismi nazionali. In conclusione va evidenziata, come elemento fondamentale, un'annuale dichiarazione volta a rassicurare la comunità sui rischi riscontrati e sui controlli per gestirli.</p>

	<p>un'analisi dei diversi settori chiave, si svolgeranno incontri con gli stakeholders principali e si predisporranno delle prime strategie anti-corruzione.</p>	Reporting interno	<p>Nel manuale, in questa fase, si vanno ad individuare tutti gli strumenti ed i meccanismi di segnalazione interna volti a consentire una denuncia di irregolarità disciplinari; elemento fondamentale per la loro creazione è che questi vengano sviluppati attraverso una sensibilizzazione ed un coinvolgimento psicologico ed emotivo del personale. Le eventuali segnalazioni svolgeranno un ruolo di indicatori dei problemi sistemici o gestionali nell'Agenzia.</p>
Step 3: Diagnosi Dettagliata	<p>I settori e le funzioni prioritarie individuate nella fase precedente, vengono studiate nel dettaglio per comprendere dove siano le maggiori vulnerabilità alla corruzione e cosa fare per affrontarle al meglio; anche in questa fase può essere notato un forte coinvolgimento degli stakeholders e della comunità. I meccanismi di diagnosi e valutazione saranno supportati dall'utilizzo di guide e manuali che aiutino lo svolgimento delle operazioni. Risultato finale sarà una mappa dettagliata di tutte le vulnerabilità, maggiori e minori, presenti nel sistema.</p>	Reporting esterno	<p>In questa fase vengono previste eventuali modalità di segnalazione di comportamenti illegali o condotte corruttive a soggetti esterni all'Agenzia; si riconoscono quattro organismi ricettori delle denunce individuati nel Queensland Audit Office, nella CMC, nel Queensland Mediatore e nella Queensland Police Service. Dovrebbero essere previste delle procedure e degli inserti nelle politiche aziendali volti a disciplinare i meccanismi di segnalazione educando il personale sulle conseguenze di tale atto.</p>
		Divulgazioni di pubblico interesse	<p>Questa sezione spiega le linee guida sui meccanismi della divulgazione di interesse pubblico e sui comportamenti che un'Agenzia dovrà tenere una volta ricevute tali divulgazioni. Elemento chiave di tutta questa fase è la previsione ad ogni livello aziendale di apparati e procedure volti ad informare il soggetto divulgante sulle conseguenze del suo gesto e sulle modalità di protezione dall'Ente predisposte. Giocherà un ruolo chiave la comunicazione e la sensibilizzazione del personale.</p>

		Indagini	In questa fase vengono evidenziate le eventuali indagini che potrebbero far seguito a divulgazioni o segnalazioni compiute da soggetti dell'Agenzia; tali indagini possono essere svolte dalla CMC o essere da questa deferite all'Agenzia. Si devono prevedere fasi e meccanismi adeguati in risposta alla natura e gravità della questione in esame. Le fasi includeranno: la determinazione dell'ambito di indagine, le responsabilità dell'investigatore e le modalità di svolgimento, la raccolta delle prove, la conclusione delle indagini.
Step 4: Opzioni di Programmazione integrata	In questa fase i risultati della fase diagnostica verranno utilizzati ed esaminati per la produzione di raccomandazioni ed opzioni mirate alla risoluzione dei problemi di corruzione; tali strumenti saranno posti secondo le priorità del programma di missione. Al termine del lavoro si dovrà giungere ad unificare tutte le raccomandazioni settoriali in un unico programma integrato di raccomandazione anti-corruzione. Di tutto il lavoro svolto in tutte le fasi del processo, sarà tenuta una minuziosa documentazione.	Codice di Condotta	Si stabiliscono le procedure di creazione e sviluppo di un codice di condotta, elemento fondamentale di trasmissione degli standard etici aziendali e dei parametri di riferimento per i comportamenti del personale. Soggetto responsabile per la creazione e revisione del codice è l'Amministratore Delegato che dovrà costantemente comunicare e consultare tutti gli stakeholders per garantire un'adeguata accessibilità al documento.
		Educazione e sensibilizzazione del personale	In aggiunta alla creazione di un codice di condotta, l'Agenzia dovrà prevedere adeguati programmi di formazione etica per il personale al fine di aumentare la resistenza a frodi o corruzione e l'integrità dell'Azienda. Occorrerà adottare una pluralità di programmi diversi nel tempo per garantire un costante aggiornamento delle conoscenze e capacità etiche di tutti i Funzionari che abbiano accesso ad informazioni per identificare, prevenire e segnalare potenziali irregolarità.

		Sensibilizzazione della comunità e della clientela	In questa fase si prevedono tutti i meccanismi che un'Agenzia potrà predisporre per diffondere ed aumentare la consapevolezza della comunità e della clientela; tale elemento consentirà all'Agenzia di migliorare la propria percezione nei confronti di questi soggetti ed allontanare o dissuadere eventuali comportamenti illegali o corruttivi. Elemento chiave è ricordare che la comunicazione è un processo che deve coinvolgere costantemente gli stakeholders e la comunità. In conclusione gli ultimi due elementi fondamentali saranno la creazione di una credibilità dell'Agenzia presso il pubblico ed un meccanismo di continuo monitoraggio dei risultati che verifichi l'efficacia del sistema.
--	--	----------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'analisi svolta finora conduce ad un primo risultato, che si concreta nella irrisolvibile e profonda divergenza dei due organismi responsabili dell'emanazione e dell'applicazione dei rispettivi documenti; deve essere riconosciuto come tali soggetti siano posti su differenti livelli di azione e come tale divergenza costituisca un elemento che si ripercuote sulle funzioni svolte e sulle modalità di esercizio delle proprie mansioni. Risulta evidenziata la natura prevalentemente investigativa dell'ente australiano, che può essere ritrovata anche nel testo da quest'ultimo emanato, nel quale un ruolo fondamentale è svolto dalla previsione di meccanismi come indagini, segnalazioni, denunce, quali elementi chiave del processo, volti a introdurre all'interno delle agenzie, che applicano il manuale, degli strumenti validi di investigazione dei comportamenti illegali o corruttivi. Una simile somiglianza, tra la natura dell'ente ed il modello da questo creato, si evidenzia anche nel caso del documento americano, rispecchiante, attraverso le procedure in esso previste, le funzioni prevalentemente di supporto e aiuto che la USAID svolge nelle sue missioni.

Andando ad analizzare in modo comparativo i due testi possono ritrovarsi alcuni punti di contatto:

- La previsione in entrambi i documenti di strumenti di coinvolgimento degli stakeholders, e della comunità di riferimento, nel processo di identificazione dei rischi di corruzione ed nell'attiva partecipazione all'applicazione dei risultati derivanti dal processo di gestione attraverso meccanismi di sensibilizzazione ed educazione.
- Un comune approccio nella valutazione del rischio tramite meccanismi che vadano a rilevare possibili eventi che possono minacciare il soggetto o il paese sotto esame.
- La previsione, esplicita nel testo australiano ed implicita in quello americano, della ricerca, valutazione ed eventuale revisione di codici di condotta e di generali politiche anti-corruzione.
- L'individuazione di sistemi e procedure di controllo interno, sotto forma di step principale del processo nel documento australiano, e desumibile in forma indiretta dal documento americano nella fase di analisi dei settori e funzioni del paese in esame.

Nei documenti in esame sono stati, comunque, ritrovati diversi elementi che si configuravano come delle divergenze tra le impostazioni e comportavano un distacco tra i due modelli; tali elementi sono:

- Una differente impostazione delle due strutture, configurandosi il manuale americano come un processo articolato secondo quattro fasi, mentre il modello australiano, orientato secondo il modello internazionale dei dieci elementi chiave, consta appunto di un processo articolato in dieci fasi.
- La mancata previsione da parte del modello australiano, a differenza del documento americano, di una valutazione della struttura aziendale prima dell'applicazione della procedura del documento.
- La mancanza di una specifica definizione, del testo australiano, della corruzione e di come questa si possa infiltrare nell'agenzia.
- L'assenza nel modello americano di meccanismi per la creazione di strumenti di segnalazione di eventuali comportamenti irregolari, elemento previsto, invece, dal testo australiano con la creazione di tre tipologie di strumenti di segnalazione.
- Una difformità dei risultati ai quali mirano i due documenti, mirando il testo americano alla creazione di raccomandazioni e opzioni di aiuto per lo sviluppo del

paese, mentre l'altro testo punta ad una modificazione effettiva delle politiche e delle procedure dell'agenzia.

- Il mancato riferimento da parte del documento americano, a differenza del testo australiano, a qualche standard internazionale.
- Una divergente iter che ha portato alla creazione dei due documenti, il primo, australiano creato grazie a ricerche e studi totalmente interni alla CMC, il secondo, quello americano, ottenuto invece grazie alla collaborazione di un organismo esterno specializzato nel risk management, l'MSI.
- Una elevata settorializzazione del processo americano, per il quale vengono evidenziate funzioni o settori da analizzare e solo queste sono oggetto di una attenta analisi.
- L'essere il modello americano creato per essere sviluppato da un team esterno non comprendente, se non in parte, soggetti interni allo stato in esame; di converso il testo australiano si configura per essere applicato da personale interno all'agenzia.
- Una maggiore chiarezza del testo americano nella procedura di analisi dei settori selezionati, risultando invece il modello australiano, pur facendo riferimento allo standard AS/NZS 4360:2004, di minore intelligibilità ad una prima lettura.
- L'identificazione del tipo di corruzione che viene descritta dal documento americano, rifacendosi a modelli prestabiliti di sindromi di corruzione, sviluppando, invece, il manuale australiano i metodi per individuare la corruzione che affligge l'agenzia in esame in base alle specifiche caratteristiche di quest'ultima ed al risultato delle analisi compiute sul suo sistema interno.

In conclusione del processo di analisi si può evidenziare come i due testi non siano riassumibili in un unico modello comune, configurandosi ognuno secondo le proprie caratteristiche fondamentali, risultando, ad una analisi più approfondita, dei punti di contatto in elementi strutturali, ma non tali da permettere la semplice riunione dei due modelli in solo testo comune.

I due documenti analizzati presentano al proprio interno quelli che, a parere di chi scrive, possono essere evidenziati come punti di forza della struttura come la maggiore leggibilità e semplicità del testo americano e la maggiore completezza, invece, del testo australiano.

Un elemento assai potrebbe consistere nella realizzazione di una sintesi dei due testi, a formare un modello nuovo ed unico comprendente i punti di forza di entrambi i modelli e quindi presentandosi come un documento completo in ogni sua fase, prevedente una pre-valutazione della situazione che si va ad analizzare, diverse fasi che disciplinino in una procedura step-by-step lo svolgimento di tutto l'iter necessario per impostare una efficace politica anti-corruzione e che, soprattutto, si proponga come un testo di immediata leggibilità e comprensione da parte di chiunque vi si accosti, favorendo un processo di valutazione da parte dei soggetti che ne vengano a contatto e garantendo una trasparenza della procedura che incoraggi eventuali agenzie, aziende, amministrazioni o paesi a porre in atto quanto prescritto da tale manuale.

3.4 Il modello italiano: possibili contenuti e confronto con i modelli precedenti analizzati

3.4.1 Il SAET, Servizio Anti-corrruzione e Trasparenza

Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza nasce in sostituzione del soppresso Alto Commissariato anticorruzione e si colloca nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica; è creato per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione, costituendo una conseguenza agli obblighi internazionali dell'Italia derivanti dalla partecipazione ad organizzazioni internazionali quali l'OCSE e l'ONU.

Questo organismo si configura come una struttura operativa, snella e marcatamente tecnica che combina capacità e professionalità diversificate e complementari. La costituzione di questo Servizio ha come fine quello di sviluppare una strategia sistematica di prevenzione dei diversi tipi di illecito concretizzando tale proposito tramite tre azioni fondamentali:

- una valutazione periodica dell'attualità degli strumenti giuridici e delle prassi amministrative;
- l'individuazione delle criticità del sistema normativo;
- la verifica delle vulnerabilità della Pubblica Amministrazione alla corruzione ed alle condotte criminali a questa connesse.

Questo nuovo organismo si prefigge di raggiungere i propri obiettivi stabiliti tramite lo svolgimento di una serie di funzioni che sono sinteticamente di seguito riportate:

- indagini conoscitive all'interno della P.A. in settori specifici;
- analisi e studi su adeguatezza e congruità del quadro normativo e delle prassi;
- emanazione di linee guida alla P.A., quali ad esempio, standard, adozione di codici etici, programmi di internal auditing, ecc.;
- monitoraggio delle procedure di spesa e dei tempi di pagamento;
- collaborazione internazionale con i paritetici organismi impegnati nella lotta alla corruzione;
- rappresentanza presso organizzazioni internazionali di settore espressamente competenti in materia di trasparenza e corruzione.

Il SAET trae ispirazione dai modelli internazionali di istituzioni anticorruzione per definire i principi che suggeriscano il proprio modello strutturale, ponendosi a cavallo tra il modello di *Agenzia multiscopo* ed il modello di una *Istituzione di prevenzione, sviluppo di politiche e coordinamento*, risultando, però, maggiormente indirizzato verso quest'ultimo tipo di struttura.

3.4.2 Un'ipotesi di modello di gestione del rischio di corruzione in Italia

È d'obbligo precisare che, ad oggi, non è ancora presente nel sistema italiano un modello di gestione del rischio di corruzione.

Il modello di lotta alla corruzione che l'organismo costituito nel 2008 intende realizzare può essere inscritto geometricamente in un triangolo ai cui vertici si pongono opzioni etiche, norme da rispettare ed il concetto di responsabilità organizzativa.

Di seguito si presenta un ipotetico modello di gestione del rischio ideato sulla base delle esperienze realizzate a livello internazionale e degli studi svolti in Italia.

Si rappresenteranno di seguito le possibili fasi che il modello potrebbe prevedere al proprio interno.

Un primo elemento di tale modello potrebbe essere individuato nei meccanismi di autodiagnosi che ciascuna entità amministrativa dovrebbe predisporre precedentemente all'applicazione del programma di controllo della corruzione; tale fase permetterebbe l'individuazione delle criticità del sistema e delle vulnerabilità dell'organizzazione.

Un secondo elemento del modello potrebbe essere individuato nella creazione di uno strumento per la misurazione del fenomeno di corruzione. Tale strumento dovrebbe prevedere al proprio interno dei meccanismi di misurazione basati sia su parametri soggettivi, derivanti da percezioni di cittadini, imprese ed esperti, sia tramite parametri oggettivi quali statistiche giudiziarie relative al numero di denunce/condanne per i reati di frode e corruzione. Tale meccanismo di misurazione dovrebbe essere, quindi, basato su tre elementi fondamentali:

- la percezione che del fenomeno corruttivo hanno gli stakeholders principali;
- la mappatura delle caratteristiche istituzionali di un Paese, che forniscono informazioni importanti relativamente all'esistenza di eventuali opportunità ed incentivi alla corruzione;
- audit di specifici progetti, con lo scopo di fornire dati relativi a singoli episodi corruttivi.

Il fine ultimo di tale fase dovrebbe essere rappresentato dallo sviluppo di un quadro quanto più esaustivo possibile della corruzione, sia come minaccia attuale che potenziale.

Il terzo elemento dovrebbe riguardare la previsione di linee guida per l'analisi del rischio di corruzione, basate fondamentalmente sugli elementi del risk management, al fine di stabilire un processo di valutazione del rischio di corruzione.

Tale processo dovrebbe essere articolato in diversi sotto capitoli identificabili in:

- Valutazione dei fattori che influenzano il rischio di frodi che, studiando episodi fraudolenti avvenuti in precedenza, costruisca le basi di identificazione delle principali cause suscettibili di influenzare il rischio di frode (pressioni, opportunità, razionalizzazione).
- Individuazione delle possibili ipotesi di frodi, classificate secondo tre ambiti: affermazioni fraudolente, appropriazioni indebite di beni, corruzione.
- Definizione di una "scala gerarchica" dei rischi, volta a fornire un indice di valori della probabilità e delle conseguenze di un evento corruttivo sull'organizzazione.
- Valutazione ed individuazione dei controlli, volta ad identificare eventuali controlli presenti e la loro efficacia, prevedendo eventuali azioni di revisione tesi a mitigare la presenza di un rischio residuo.
- Gestione del rischio, che implica lo sviluppo continuo e la messa a punto di strategie e piani volti ad aumentare i benefici potenziali ed a ridurre i costi. Tale attività comprende l'individuazione di tutte le possibili azioni di trattamento del rischio, di valutazione di queste e di preparazione di un programma anticorruzione. Le strategie dovranno essere strutturate in modo da adeguarsi alle singole esigenze di ciascuna Amministrazione Pubblica.

La quarta fase del modello dovrebbe essere costituita dalla identificazione e pianificazione di un programma anticorruzione dell'Ente, sviluppato al termine del processo di analisi del rischio di corruzione.

L'Amministrazione, in questo modo, avrebbe a disposizione una mappa del rischio di corruzione in base alla quale procedere alla predisposizione di un programma definente, al proprio interno, le azioni e le iniziative volte a contrastare i fenomeni di corruzione. Tale documento dovrebbe essere pubblicamente accessibile ed inviato al SAET dal responsabile dell'anticorruzione e trasparenza, individuato all'interno dell'organizzazione, preferibilmente nella funzione di gestione delle Risorse Umane.

Questa fase dovrebbe prevedere al proprio interno la predisposizione di un programma nazionale di contrasto alla corruzione e di sviluppo della trasparenza,

redatto dal SAET ed ottenuto dalla messa a sistema dei piani pervenuti dai singoli Enti, avente la finalità di individuare le iniziative comuni da promuovere favorendo economie di scala e la divulgazione delle best practices per settori e comparti omogenei.

La quinta fase del modello dovrebbe essere sviluppata con la creazione di sistemi di segnalazione di elementi di rischio di corruzione e scarsa trasparenza.

Tale fase è volta a creare all'interno di ogni singola struttura organizzativa sistemi e procedure di segnalazione di eventuali comportamenti corruttivi o irregolari, incoraggiando il personale ad una politica di difesa e controllo sociale, favorendo la crescita di una consapevolezza nella condivisione dell'impegno contro la corruzione ed una sensibilizzazione che porti ad avvertire tale impegno come un valore etico imprescindibile per l'organizzazione.

Nella sesta fase dell'ipotetico modello dovrebbero essere previsti programmi di formazione, allo scopo di sviluppare una cultura della lotta alla corruzione all'interno delle strutture pubbliche oltre che nelle scuole e nelle università. I programmi potrebbero essere costituiti da una serie di elementi volti a promuovere la formazione anticorruzione quali: master universitari in materia di anticorruzione, trasparenza ed etica pubblica e programmi di formazione dei dipendenti o neo-laureati.

La settima fase dovrebbe essere caratterizzata dalla previsione di multistakeholder forum dell'anticorruzione. All'interno della stessa dovrebbe essere prevista la partecipazione dell'organizzazione a dei forum il cui obiettivo è quello di fare il punto della situazione, affrontare temi specifici, proporre interventi, azioni ed indicazioni utili alla causa anticorruzione. A tale forum è prevista la partecipazione di tutti i soggetti nazionali ed internazionali, istituzionali e non-profit, che svolgono un ruolo fondamentale nella lotta alla corruzione.

Una specifica fase dovrebbe essere dedicata alla creazione, gestione e revisione di un codice di condotta etico per l'organizzazione..

L'ultima fase potrebbe essere quella costituita dalla sensibilizzazione dell'opinione pubblica. In questa fase si dovrebbero prevedere tutta una serie di meccanismi volti a promuovere la sensibilizzazione e la educazione dell'opinione pubblica sul tema della corruzione, instillando il concetto fondamentale che la corruzione si può combattere e cambiando la cultura in materia dell'opinione pubblica, portandola verso una creazione di valori. Le iniziative di sensibilizzazione potranno essere sia di

medio che di lungo periodo e faranno leva sulla formazione attraverso strumenti quali:

- il coinvolgimento di testimonial particolarmente ascoltati dai giovani;
- momenti di ascolto e di contatto;
- trasmissioni televisive di servizio pubblico;
- linee guida agli insegnanti;
- creazione di formazione all'interno delle scuole di ogni ordine e grado;
- blog e qualsiasi altra forma di social network che favorisca la diffusione di un "contagio positivo" del messaggio anticorruptivo.

Ultimo punto di tale modello che, però, non può essere evidenziato come fase specifica della programmazione, ma maggiormente come un concetto fondamentale presente nell'intero modello, è la previsione di una diffusione, all'interno della struttura, della consapevolezza sulla responsabilità derivante da eventuali atti corruttivi o irregolari, non solo in capo ai soggetti nominati responsabili per la gestione del rischio di corruzione, ma anche in capo ai vertici manageriali, i quali risponderanno per l'accadimento dell'evento qualora non sia stata predisposta un'efficace struttura anti-corruzione o vi siano state delle mancanze, derivanti da una omissione dirigenziale nel controllo dell'effettività e dell'efficacia del programma sviluppato.

Al termine della discussione sulle possibili fasi in cui si potrebbe dividere il modello si deve evidenziare come un elemento fondamentale per la redazione del testo, che questo si presenti come un documento snello e di facile lettura, dominato da un approccio "pragmatico" più che teorico all'argomento, configurandosi come un vero e proprio "vademecum" del dipendente pubblico per l'analisi del rischio di corruzione, scritto per fornire una serie di elementi fondamentali per chi, all'interno di qualsiasi ente pubblico si trovi a confrontarsi con l'attività di analisi e mappatura del rischio di corruzione.

3.4.3 Confronto dell'ipotesi di modello italiano con i documenti americano ed australiano

Andando ad analizzare l'ipotetico modello italiano ottenuto con quanto sviluppato in America ed in Australia, può notarsi una più immediata corrispondenza, ad una prima lettura, del testo italiano con quello australiano, più simile non solo nello sviluppo delle fasi del programma, ma anche come ambiente nel quale il testo è applicato, essendo rivolti entrambe i documenti al settore pubblico.

Possono comunque notarsi dei punti di contatto con il modello americano soprattutto nella fase di analisi del rischio di corruzione, nel quale il testo italiano, similmente a quanto previsto nel modello americano, prevede nello sviluppo delle fasi, che porteranno a determinare un programma anti-corruzione, uno step per individuazione nella struttura amministrativa, delle impostazioni e delle politiche anti-corruzione esistenti, precedenti alla valutazione in atto nell'organizzazione. Altro elemento che può costituire punto di contatto del testo italiano con il modello americano si può configurare nella statuizione di una procedura di mappatura dei vari settori della Pubblica Amministrazione in modo da fornire una descrizione del quadro istituzionale del paese e della sua vulnerabilità al rischio di corruzione, inquadrando i settori maggiormente esposti.

Una elemento comune che può essere ritrovato in tutti i documenti è la necessità che questi avvertono al proprio interno del coinvolgimento e di una partecipazione attiva, al processo di formazione della politica anti-corruzione nella struttura in esame, degli stakeholders e della comunità di riferimento, soggetti che tramite le loro percezioni e convinzioni possono influenzare profondamente l'efficacia del programma finale della struttura.

Ulteriore elemento che si può ritrovare come punto di somiglianza nei tre documenti in esame, è l'obiettivo al quale tali modelli mirano, tramite l'esecuzione delle procedure al proprio interno, cioè la creazione e lo sviluppo di sistema che incrementi l'integrità etica dell'organizzazione e favorisca la diffusione capillare di strumenti volti a debellare le possibili minacce di corruzione ed i danni da questa causati.

Analizzando in forma comparata i modelli, come detto anche in precedenza, può riscontrarsi una maggiore somiglianza del modello italiano con quello australiano, principalmente focalizzata nella somiglianza delle procedure di sviluppo del

programma anti-corruzione. Si possono riscontrare diversi punti di contatto tra i due modelli:

- La previsione di una analisi del rischio di corruzione basata su uno standard di riferimento, da utilizzare per la procedura di valutazione, analisi e trattamento dei rischi riscontrati.
- La creazione di un codice etico all'interno della struttura che disciplini come impostare la condotta del personale, preveda sanzioni disciplinari per la violazione di tali condotte e delinea la politica dell'organizzazione nei confronti della corruzione.
- La previsione di sistemi di segnalazione che consentano al personale, adeguatamente sensibilizzato sull'importanza etica delle conseguenze di comportamenti irregolari, di denunciare in piena coscienza eventuali situazioni di corruzione di cui è a conoscenza.
- La identificazione, valutazione, monitoraggio e revisione dei controlli interni della struttura, per favorire una costante individuazione e gestione delle minacce di corruzione all'interno dell'Ente.
- Lo sviluppo di programmi di formazione, seppur tale elemento sia rimarcato in modo leggermente differente nelle due impostazioni, prevedendo il testo australiano solamente una formazione e sensibilizzazione del personale tutto al tema della corruzione, mentre il testo italiano fa riferimento in aggiunta ad una formazione di coloro che in un futuro potrebbero diventare parte della struttura, cioè degli studenti universitari tramite dei master in "materia anti-corruzione e trasparenza".
- La creazione di una serie di strumenti volti alla sensibilizzazione ed educazione della comunità e dell'opinione pubblica, rivolti a diffondere il messaggio di lotta alla corruzione ed a informare la società sui risultati raggiunti e sulla impostazione interna delle politiche anti-corruzione in quella determinata struttura.

Nella svolgimento dell'analisi possono essere riscontrati degli elementi che comportano una divergenza del modello italiano rispetto agli altri due documenti, prevedendo il primo al proprio interno:

- La redazione di un programma nazionale di contrasto alla corruzione e sviluppo della trasparenza, costituito dalla creazione, da parte del SAET, di un

programma, contenente una messa a sistema dei singoli processi sviluppati dagli enti pubblici, volto ad individuare le iniziative comuni da promuovere la divulgazione di *best practices* per settori e comparti omogenei.

- Lo sviluppo e la organizzazione di multistakeholders forum, con il fine di promuovere un collegamento fra tutti i soggetti pubblici, privati e non profit orientati alla lotta contro la corruzione, per favorire la formazione di un orientamento comune nella lotta alla corruzione, per fare il punto della situazione ed eventualmente proporre azioni o interventi utili alla causa.

4. ANALISI E SISTEMATIZZAZIONE DELLE METODOLOGIE DI MISURAZIONE DEI FENOMENI CORRUTTIVI

Introduzione

Il presente rapporto ha lo scopo di effettuare un'analisi dettagliata sulla tecnica di misurazione nota come *Corruption Perception Index* elaborata dall'associazione Transparency International.

In particolare, lo studio intende soffermarsi sulla metodologia di elaborazione del *Corruption Perception Index*, allo scopo di evidenziarne le modalità di utilizzo, i pregi e i limiti.

4.1 Metodologia di elaborazione e peculiarità

L'indice di percezione della corruzione (CPI) è un indice annuale compilato fin dal 1995 da Transparency International, organizzazione non governativa internazionale, il cui mandato ufficiale consiste nel contrasto del fenomeno 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 complesso, ottenuto combinando dati da fonti diverse e tratti, in particolare, da varie indagini ed analisi condotte da istituzioni indipendenti e rivolte ad esperti del mondo degli affari e a autorevoli istituzioni.

Complessivamente nel 2008 sono state utilizzate 13 diverse fonti di dati, predisposte da 11 istituzioni indipendenti. In particolare, per quanto riguarda il calcolo del valore del CPI per l'Italia, sono state utilizzate 6 fonti (Tab. 14), 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 campione di riferimento.

I ricercatori che hanno sviluppato il CPI hanno portato a termine un lavoro molto complesso allo scopo di offrire una facile leggibilità dell'indice. Viene compiuta, infatti, una complessa procedura di standardizzazione articolata in due fasi, che consente di ottenere punteggi che spaziano sempre in intervallo di valori compresi da 0 a 10.

Tabella 14 - Le fonti utilizzate per il calcolo del CPI (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: Trasparency international (TI) and University of Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*

4.2 I risultati emersi dall'ultima rilevazione del CPI

La tabella seguente (Tab. 15) riporta i risultati emersi dall'ultima analisi condotta, relativamente all'anno 2008, da Transparency International, con riferimento ai primi 60 Paesi su un totale di 180 Paesi coperti dall'analisi.

È fondamentale sottolineare che per una lettura corretta dell'indice è necessario utilizzare tutte le informazioni presenti nella tabella.

In particolare le informazioni più rilevanti sono:

- a. il *rank*, ossia la posizione in graduatoria;
- b. lo *score* ossia il punteggio;
- c. la deviazione standard;
- d. il *range* tra il valore più alto ed il più basso.

Trascurare solo una delle informazioni a disposizione, potrebbe condurre ad interpretazioni distorte e metodologicamente improprie; ad ogni modo, tali spunti di riflessione saranno ripresi nelle pagine seguenti, nel corso dell'analisi dei possibili pregi e limiti del *Corruption Perception Index*.

Tabella 15 Indice di percezione della corruzione di Transparency International (CPI 2008)

Graduatoria dei Paesi	Paesi	2008 CPI Score	Fonti utilizzate	Deviazione standard	Range 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

A questo punto si ritiene necessario sottolineare che, come precisato anche nella stessa nota metodologica del CPI 2008³³:

«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, Trasparency International ha fornito i dati relativi alla deviazione 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».

Ritornando ai dati presentati nella tabella precedente, il dato di cui tutti sono a conoscenza e che spesso è stato riportato anche dai mas media, è che nel 2008 l'Italia si è posizionata al 55° posto in graduatoria con un punteggio di 4,8, collocandosi dietro ai principali Paesi OCSE e dietro a Paesi con livelli di minor sviluppo economico e sociale

³³ Cfr. Trasparency international (TI) and University of Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*, pag.8

(ad esempio l'Uruguay classificatosi 23°; il Botswana classificatosi 36°; il Sud Africa classificatosi 54°, ecc.).

Un altro dato che spesso è stato riportato è che l'Italia ha perso 14 posizioni in graduatoria rispetto all'anno precedente, passando così 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^o 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^o differenza più alta sul complesso dei 180 paesi per cui viene elaborato il CPI).

È evidente che la misurazione del valore del CPI per l'Italia è notevolmente imprecisa, se non una delle più imprecise con riferimento al complesso dei 180 paesi per i quali il CPI viene elaborato, dato che i due elementi evidenziati in precedenza danno l'idea del livello di precisione/imprecisione della misurazione.

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).

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 l'analisi scientifica sia molto più complessa di quanto possa

apparire in un momento, per cui non ci si può limitare semplicemente a valutare le posizioni che ciascun Paese registra in graduatoria.

Figura 1 - Trend dell'indice di percezione della corruzione per l'Italia (2007-2008)

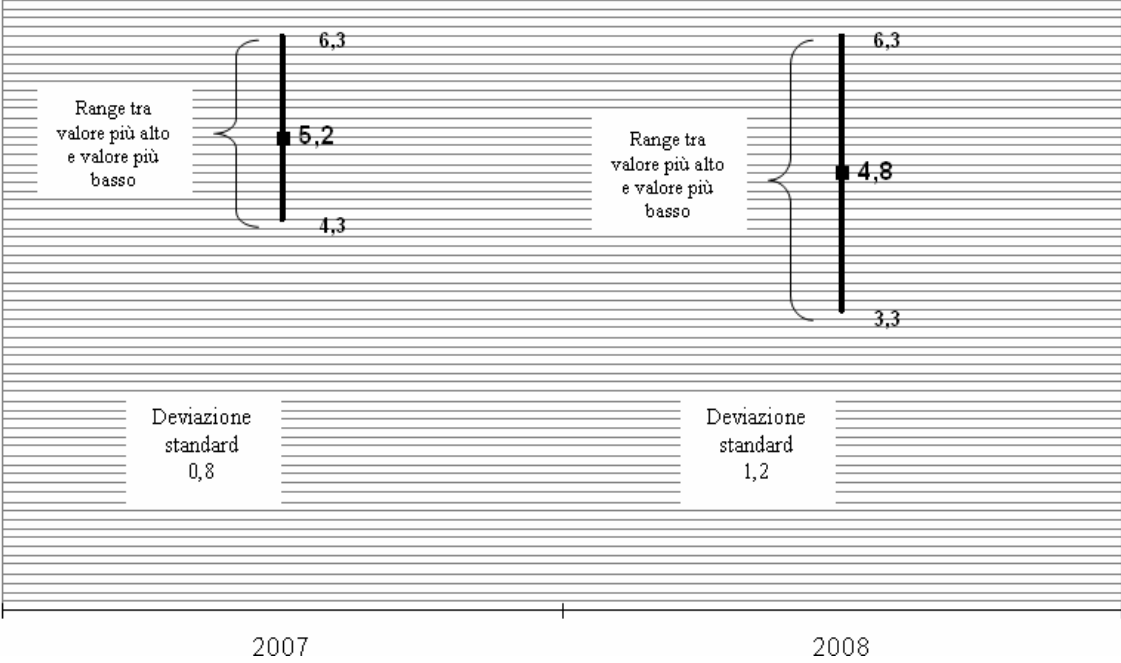
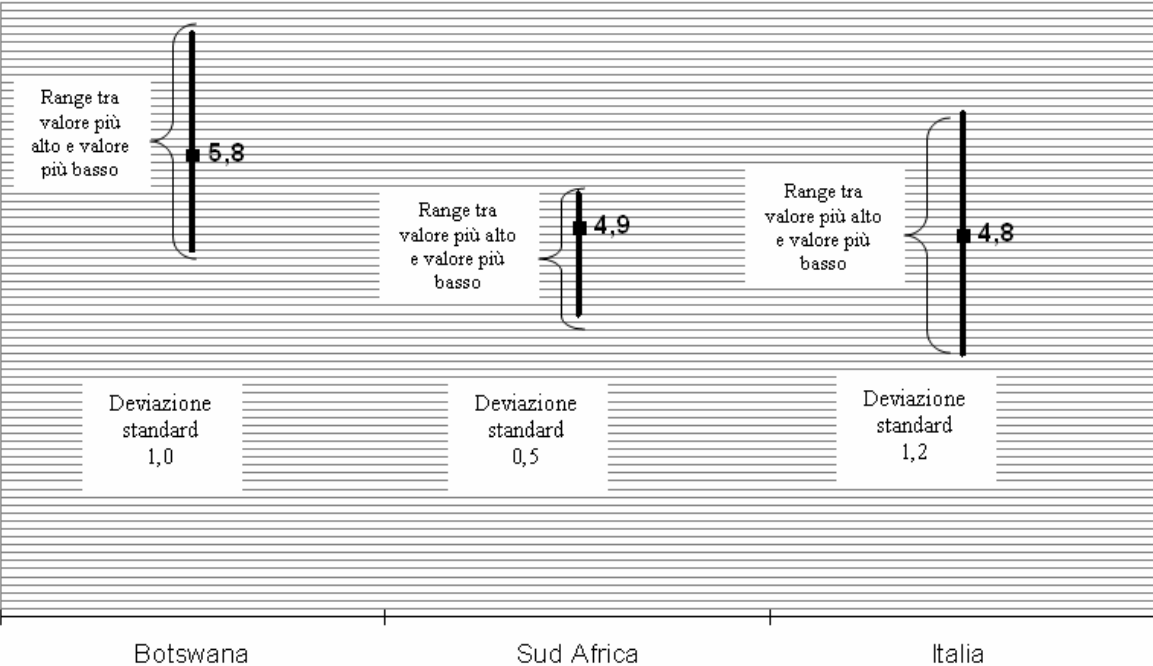


Figura 2 - Il valore del CPI 2008: l'Italia a confronto con alcuni Paesi



4.3 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. 16).

Tabella 16 - Gli sforzi compiuti per risolvere i principali problemi connessi alla rilevazione di percezioni

LIMITI DELLE INDAGINI PERCETTIVE	SOLUZIONI PROPOSTE DAL CPI
<p>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)</p>	<p>1. si utilizza una media triennale dei dati per ridurre la sensibilità della misurazione ad improvvisi scandali mediatici</p>
<p>2. a livello locale le percezioni possono essere condizionate da differenti interpretazioni e schemi culturali di che cosa costruisca effettivamente corruzione e cosa no</p>	<p>2. vengono esclusi dall'analisi le persone residenti nel paese per il quale si calcola il valore del CPI</p>
<p>3. alcune persone possono non avere una valida base conoscitiva ed esperienziale per esprimere la propria percezione.</p>	<p>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</p>

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, infatti, 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 2004³⁴ 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

³⁴ 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.

ammalata ed ha 40° di febbre - è cioè al 55[^] posto al mondo - ci dice forse qualcosa sulla cause 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.

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.

4.4 Considerazioni conclusive sull'indicatore di percezione di Transparency International

Il Corruption Perception Index di Transparency International è indubbiamente uno strumento importante e prezioso, ma come è stato dimostrato nella pagine precedenti, il suo uso non corretto può 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 ci si trova di fronte ad 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.

Esiste sicuramente 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.