



Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione



La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione.



**Rapporto della Commissione per lo studio
e l'elaborazione di misure per la
prevenzione della corruzione**

Roma 22 ottobre 2012

Sommario

IL RAPPORTO E LA COMMISSIONE 3

**PERCHE' E' FONDAMENTALE LA PREVENZIONE
(OLTRE CHE LA REPRESSIONE) DELLA CORRUZIONE.
LA METAMORFOSI DELLA CORRUZIONE IN ITALIA** 4

I COSTI DELLA CORRUZIONE 6

LE PRINCIPALI MISURE DI PREVENZIONE 7

**IL DDL ANTICORRUZIONE:
PUNTO DI AVVIO DELLA "FASE 2"** 8

**IL CONSENSO SOCIALE ATTORNO AL CONTRASTO DELLA
CORRUZIONE E IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI
IMPRENDITORIALI** 9

**LA CORRUZIONE IN ITALIA
PER UNA POLITICA DI PREVENZIONE
SCHEDE DI SINTESI**

Il **Rapporto sulla corruzione nella pubblica amministrazione** è l'esito del lavoro svolto dalla *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione* istituita il 23 dicembre 2011 dal Ministro Patroni Griffi.

La *Commissione*, coordinata da **Roberto Garofoli**, magistrato del Consiglio di Stato, si è avvalsa del contributo prestato da **Raffaele Cantone**, magistrato della Corte di Cassazione, **Ermanno Granelli**, magistrato della Corte dei Conti, **Bernardo Giorgio Mattarella** e **Francesco Merloni**, professori ordinari di diritto amministrativo, **Giorgio Spangher**, professore ordinario di procedura penale.

L'analisi svolta - di tipo **generale** nella prima parte del Rapporto, di carattere **settoriale** nella seconda (con riferimento alla **sanità**, agli **appalti pubblici**, al **governo del territorio** e al trasversale tema dei **controlli**) - ha confermato l'esigenza di una **politica integrata** nel contrasto del fenomeno corruttivo, che, in uno al rafforzamento dei rimedi di tipo repressivo, contempli l'introduzione nell'ordinamento (o il potenziamento laddove già esistenti) di **strumenti di prevenzione** volti ad **incidere** in modo razionale, organico e determinato **sulle occasioni e sui fattori che favoriscono la diffusione della corruzione**, da intendersi in una accezione ampia, che esorbita dai confini tracciati dalla fattispecie penale, comprendendo episodi di *maladministration* sfuggenti all'applicazione della norma incriminatrice.

PERCHE' E' FONDAMENTALE LA PREVENZIONE (OLTRE CHE LA REPRESSIONE) DELLA CORRUZIONE. LA METAMORFOSI DELLA CORRUZIONE IN ITALIA

Quali sono le ragioni per le quali è centrale la prevenzione nel contrasto alla corruzione?

Come evidenziato nella prima parte del Rapporto, l'importanza della politica di prevenzione si comprende se si tiene conto della **metamorfosi quantitativa e qualitativa** che ha caratterizzato il fenomeno della **corruzione** nel nostro Paese, rendendolo non più aggredibile con la sola repressione penale.

Quanto alla **metamorfosi quantitativa**, il raffronto tra i dati giudiziari (denunce e condanne) e quelli relativi alla percezione del fenomeno corruttivo evidenzia un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione “praticata” e corruzione “denunciata e sanzionata”: mentre la seconda si è in modo robusto ridimensionata, la prima è ampiamente lievitata, come dimostrano i dati sul *Corruption Perception Index* di *Transparency International*, le cui ultime rilevazioni collocano **l'Italia al sessantanovesimo posto** (a pari merito con il Ghana e la Macedonia), con un progressivo aggravamento della corruzione percepita negli ultimi anni.

Analoga tendenza registra la **Banca mondiale** attraverso le ultime rilevazioni del *Rating of control of corruption* (RCC), che collocano **l'Italia agli ultimi posti in Europa** e con un trend che evidenzia un costante peggioramento negli ultimi decenni.

Per altro verso, sul piano “**qualitativo**” sono cambiati i soggetti e il contenuto del patto corruttivo.

Con riferimento ai **soggetti**, la corruzione si presenta di frequente come fattispecie a carattere non più solo “duale”, connotandosi per il coinvolgimento di soggetti ulteriori, destinati a svolgere funzioni di *intermediazione e di filtro*.

Quanto al **contenuto del patto corruttivo**, le inchieste hanno messo in evidenza che non di rado l’impegno assunto dal pubblico agente corrotto consiste non già nell’adozione di un determinato atto del proprio ufficio, quanto piuttosto nel far valere il suo peso istituzionale sul pubblico agente competente all’emanazione del provvedimento cui è interessato il corruttore, esercitando un’attività di influenza. Ancora, la prestazione resa dal corrotto, lungi dal materializzarsi in un’attività ben determinata, quale l’adozione di uno specifico atto amministrativo, finisce spesso per “rarefarsi”, avendo ad oggetto la generica funzione o qualità del pubblico agente, asservita genericamente per il futuro: è il caso del funzionario pubblico che si impegna ad assicurare protezione al corruttore nei suoi futuri rapporti con l’amministrazione.

Proprio le riscontrate **diffusività** e **sistematicità** del fenomeno corruttivo, in uno alle suindicate **caratteristiche** che sempre più di frequente lo stesso assume, rendono **insufficiente il pure importante contrasto di tipo repressivo**, imponendo l’elaborazione e l’implementazione di una **politica di contrasto di tipo integrato e coordinato**, che si avvalga anche e - prima ancora - di **misure di tipo extrapenale**, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operanti sul versante prevalentemente amministrativo.

I COSTI DELLA CORRUZIONE

Una politica siffatta è del resto improcrastinabile se si considerano i **costi** implicati dal fenomeno corruttivo, **diretti e indiretti**. In un'ottica sistemica è particolarmente **gravoso l'impatto sulla crescita del Paese**: la diffusione del fenomeno corruttivo **altera**, in primo luogo, **la libera concorrenza e favorisce la concentrazione della ricchezza** in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che invece si rifiutano di accettarne le condizioni.

È stato, altresì, calcolato che **ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione**, come redatta da *Transparency International*, provoca la **perdita del sedici per cento degli investimenti dall'estero**.

Si consideri che sollecitazioni puntuali all'adozione di efficaci misure di prevenzione sono pervenute all'Italia dal **GRECO** (*Group of States against corruption*, istituito in seno al Consiglio d'Europa), che, nel **Rapporto di valutazione sull'Italia** adottato nel **2011**, ha evidenziato come la corruzione sia *“profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione (...) Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti (...) La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso”*.

LE PRINCIPALI MISURE DI PREVENZIONE

Anche all'esito dell'analisi delle esperienze maturate nel **contesto internazionale** – in cui sono rintracciabili **significativi sviluppi** nella predisposizione ed applicazione di misure di carattere preventivo nel contrasto della corruzione - la Commissione ha atteso alla elaborazione di diverse proposte volte a promuovere meccanismi di prevenzione del fenomeno corruttivo, **in larga parte recepite dal disegno di legge** all'esame delle Camere.

L'idea di fondo è che occorre moltiplicare – nel prevenire fenomeni di corruzione - le barriere interne all'amministrazione:

- ✓ imponendo elevati livelli di trasparenza “totale”
- ✓ irrobustendo “l'integrità” dei funzionari pubblici (oltre che degli attori del sistema imprenditoriale)
- ✓ rivitalizzando il sistema della responsabilità disciplinare
- ✓ favorendo la collaborazione dei dipendenti onesti, garantendoli allorché “denunciano” fatti di corruzione di cui siano venuti in buona fede a conoscenza
- ✓ introducendo modelli di organizzazione amministrazione con specifica funzione di prevenzione delle illegalità.

IL DDL ANTICORRUZIONE: punto di avvio della “FASE 2”

L’approvazione del testo anticorruzione – in cui sono confluite in larga parte le proposte contenute nel Rapporto che si presenta – se non può dirsi risolutiva per la lotta alla corruzione, rappresenta di certo l’approdo di una **prima decisiva fase** e, al contempo, una buona base **per l’avvio di una seconda fase**, nella quale, da un lato, occorrerà una grande determinazione politica e amministrativa nel dare adeguata ed efficace attuazione alle misure di prevenzione già contemplate nel testo normativo in via di approvazione parlamentare, dall’altro dovranno essere **adottate ulteriori misure**, suggerite nel Rapporto, tra l’altro riguardanti i settori della **sanità**, degli **approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture**, del **governo del territorio**, dei **controlli**. Su ciascuno dei settori e dei temi suindicati la *Commissione* ha elaborato e svolto un Piano di audizioni istituzionali, oltre che di qualificati esperti delle materie, all’esito delle quali ha atteso alla formulazione di proposte volte ad arginare il dilagare della corruzione.

IL CONSENSO SOCIALE ATTORNO AL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE E IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI

Una considerazione finale si impone.

La politica di contrasto alla corruzione può davvero essere efficace se cresce il “consenso” attorno all’idea secondo cui si tratta di un fenomeno che sta danneggiando il Paese, l’economia, la vita quotidiana dei singoli cittadini, e che dunque va osteggiato e mai tollerato.

Un consenso che deve crescere tra i dipendenti pubblici di cui si impone un elevato livello di integrità e ai quali si richiede di denunciare i fenomeni corruttivi, ma che deve svilupparsi anche tra i cittadini e le imprese.

A quest’ultimo riguardo il Rapporto propone che anche le **associazioni imprenditoriali** conducano questa battaglia, valorizzando gli **strumenti di autoregolamentazione** di cui pure hanno dimostrato di sapersi dotare nel contrastare altre forme di illegalità, con la previsione di misure espulsive e sospensive nei confronti degli imprenditori coinvolti nel crimine corruttivo.

Per la descrizione delle misure di prevenzione più significative, contemplate dal Rapporto, tanto generali quanto settoriali, si rinvia alle schede esplicative di seguito elaborate, recanti, in apertura, l’indicazione dei dati più significativi volti ad evidenziare la diffusività assunta dal fenomeno corruttivo. Nelle schede sono anche indicati, per ciascun punto, i numeri delle corrispondenti pagine del Rapporto.



Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione

Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione

Coordinatore :

Roberto Garofoli, magistrato del Consiglio di Stato

Membri:

Raffaele Cantone, magistrato della Corte di Cassazione,

Ermanno Granelli, magistrato della Corte dei Conti,

Bernardo Giorgio Mattarella e Francesco Merloni,

professori ordinari di diritto amministrativo,

Giorgio Spangher, professore ordinario di procedura penale