

*Università di Pisa, 26 aprile 2017*

Alberto Vannucci

Università di Pisa

La corruzione in Italia: un  
inquadramento generale del  
problema

# Siena-Palazzo Pubblico



# “Sala dei nove”

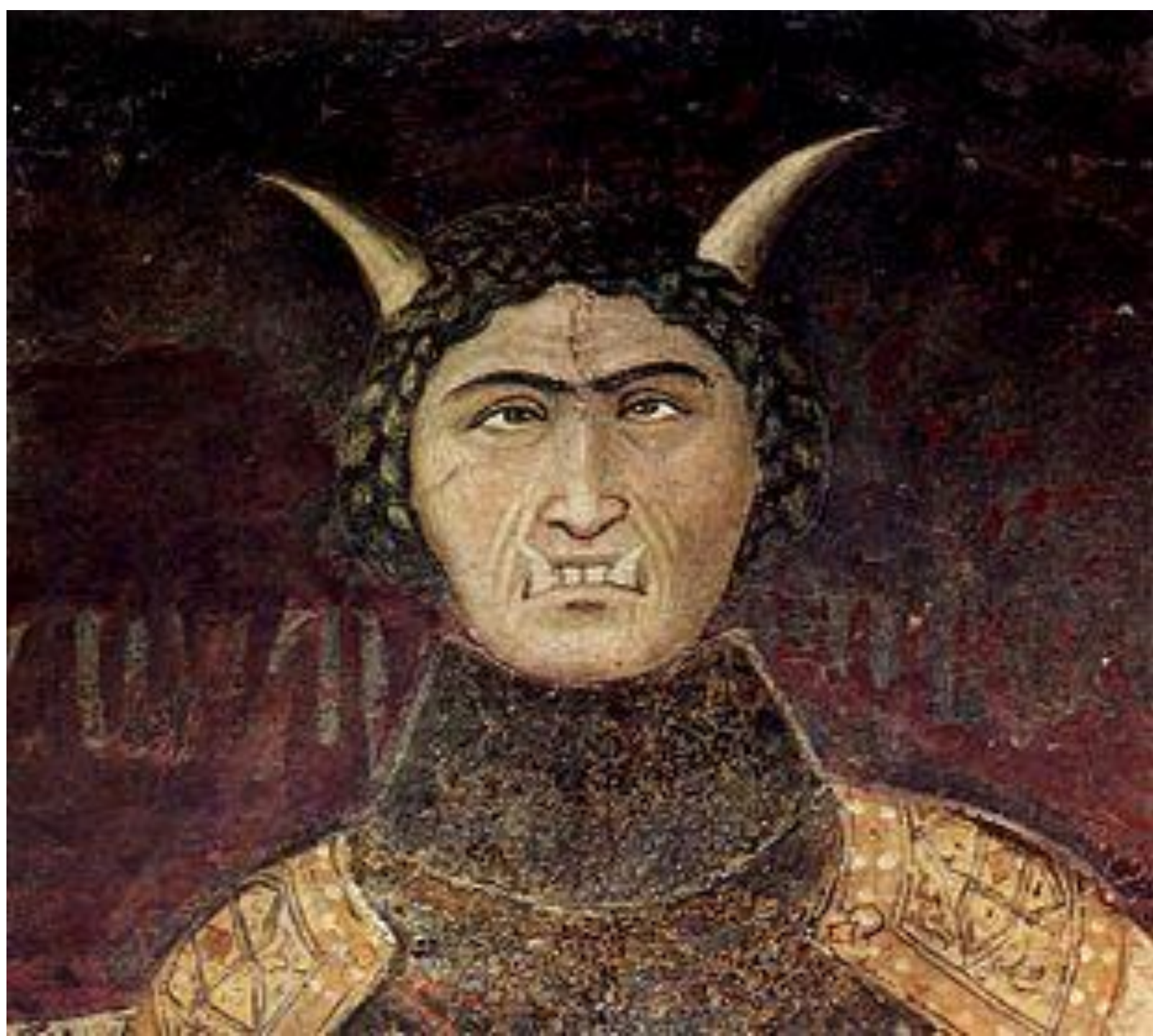




# Allegoria del cattivo governo (Ambrogio Lorenzetti – 1338-1339)











# MONTE DEI PASCHI DI SIENA

BANCA DAL 1472



# Da “Report”

- STEFANO BISI – MAESTRO VENERABILE:
- Il sistema Siena è un **groviglio armonioso** di enti, associazioni e uomini che nel corso dei secoli, nel corso dei secoli, hanno dato a questa città importanti istituzioni: la banca, l'università, il palio.







# Oltre l'allegoria: Cos'è la corruzione sistemica? Come si manifesta?

“Nel corso della sua **ascesa politica** ancora in atto è rimasto circondato da una **cerchia di persone** che si è costantemente prodigato di **favorire** secondo varie modalità, traendone a propria volta vantaggi in termini di **riconoscenza** e di **disponibilità** da parte di questi soggetti a soddisfare le sue richieste, spesso volte ancora ad assicurare nuovi **benefici** ad appartenenti alla cerchia, secondo un **sistema** che tende così ad **autoalimentarsi** e a **espandersi** progressivamente”

Dall'ordinanza di custodia cautelare del vice-presidente della Regione Lombardia, ottobre 2015

- «Speriamo di **tenerci forte come abbiamo fatto fino ad adesso** e di fare **un saltino in avanti** per **poterci aiutare**. Perché quello è lo scopo: chi cresce fa un salto in avanti e si porta gli altri dietro. **Chi ha cercato di viaggiare da solo poi l'hanno azzoppato**»
- Dall'ordinanza di custodia cautelare inchiesta «Dama Nera», Procura del Tribunale di Roma, ottobre 2015



# La “zarina” delle dentiere lombarde

- “Ti dico una cosa riservatissima. La campagna elettorale di Fabio l’ho sostanzialmente finanziata al 100%”
- “S’è fatto questo Progetto dentiere anziani. Congratulazioni. El ciapa utantamila per non fare un cazzo. Lo tengo altro che buono, più buono di così.... Lui prende I soldi e io lavoro”
- “La gara va fatta così, nel calderone va dentro tutto, anche perché non puoi farla a parte, che così la vince qualcun altro. Io sull’aggiudicazione di questa gara ti do x, farò un contrattino con il quale dico: facciamo una consulenza di 80mila euro all’anno, dieci fatture in modo che nessuno dice niente e siamo tutti belli a posto”
- “Mi hai reso la donna più felice della terra, ti giuro.. Potessi ti.. ti farei un monumento, giuro..”
- “Tranquilla” (dialogo tra funzionaria Asl e la “zarina” che le ha assunto il figlio)

# Il “mondo di mezzo”





# Dall'ordinanza di custodia cautelare “Mondo di mezzo”

- *Un altro che tiene i rapporti con il Comune millecinque, un altro a settecinquanta .....un assessore a diecimila euro al mese ..... noi quest'anni abbiamo chiuso ....con quaranta milioni .... **ma tutti i soldi utili li abbiamo fatti sui zingari, sull'emergenza alloggiativa e sugli immigrati, tutti gli altri settori finiscono a zero** .....”*

- **SB: ma che ho anticipato...inc..lo sai quanto ci guadagno sugli immigrati?**
- *PC: ah, vabbè che c'entra ...[...]*
- **SB: apposta tu c'hai idea quanto ce guadagno sugli immigrati? Eh..**
- *PC: non c'ho idea..inc..*
- **SB: il traffico di droga rende di meno [...]**
- *PC: oh, e allora lo vedi..non è che puoi dì così ..allora chiudi perchè uno che non..un azienda che non c'ha manco da mantenè gli immigrati 13 mesi ..non può prende manco quello ...*
- **SB: ma infatti non li pija ..avemo fatto la selezione naturale...siamo solo in cinque a farli, eh! non è un problema tuo, eh!**



- S: *tu li voti, vedi, i nostri sono molto meno ladri [...] no, no questo te lo posso assicurà, te lo posso assicurà io che pago tutti, i miei non li pago.*
- CA: *no, non erano sponsorizzati.*
- S: *e che vuol dì, un conto è che sei sponsor... ma lo sai agli altri soldi che gli dò già?. Ma tu lo sai perché io c'ho lo stipendio, non c'hai idea di quante ce n'ho... non ce li hanno... pago tutti, pago. Anche due cene con il sindaco, settantacinquemilaeuro ti sembrano pochi? Oh, so centocinquanta milioni eh. I miei ti posso assicurà che non li pago.*
- CA: *eh intanto cercano solo favori.*
- S: *e va bè ma pure è giusto. Tu devi essere bravo perché la cooperativa campa di politica, perché il lavoro che faccio io lo fanno in tanti, perché lo devo fare io? Finanzia giornali, faccio pubblicità, finanzia eventi, pago segretaria, pago cena, pago manifesti, lunedì c'ho una cena da ventimila euro pensa...questo è il momento che paghi di più perché stanno le elezioni comunali, poi per cinque anni...poi paghi soltanto...mentre i miei poi non li paghi più poi quell'altri li paghi sempre a percentuale su quello che te fanno. Questo è il momento che pago di più... le comunali, noi spendiamo un sacco di soldi sul Comune.*

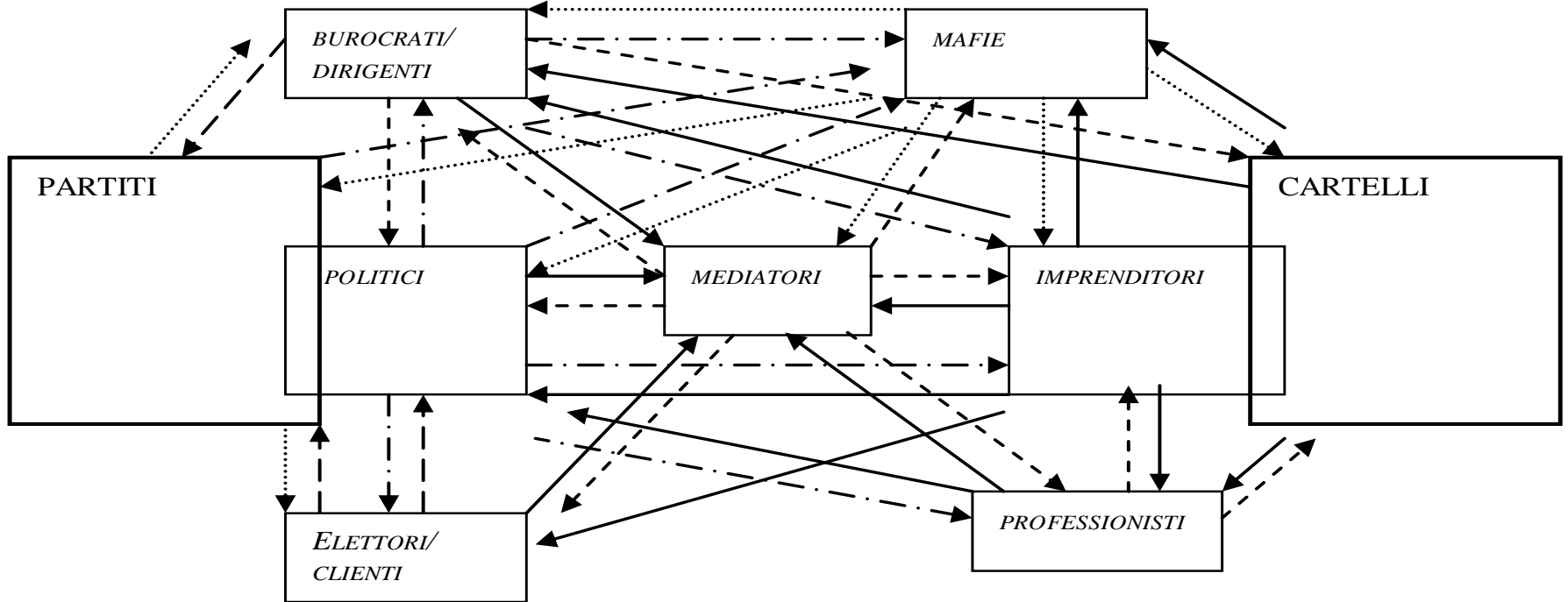
- *“gli si dice adesso che cazzo ..ora che abbiamo fatto questa cosa, che progetti c'avete? Allora nel progetto, perché voi fate li progetti...la politica...adesso che progetti c'avete? Teneteci presenti per i progetti che c'avete, che te serve? Che cosa posso fare? Come posso guadagnare, che te serve il movimento terra? Che ti attacco i manifesti? Che ti pulisco il culo ..ecco, te lo faccio io perché se poi vengo a sapè che te lo fa un altro, capito? Allora è una cosa sgradevole...”* .

# Cos'è la corruzione? Definizione del Piano nazionale anticorruzione

- ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri ***l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati***. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (...) e sono tali da comprendere (...) anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo (PNA- ANAC)
- Si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la “**maladministration**”, intesa come **assunzione di decisioni** (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) **devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari**. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse. (determina ANAC 28 ottobre 2015)

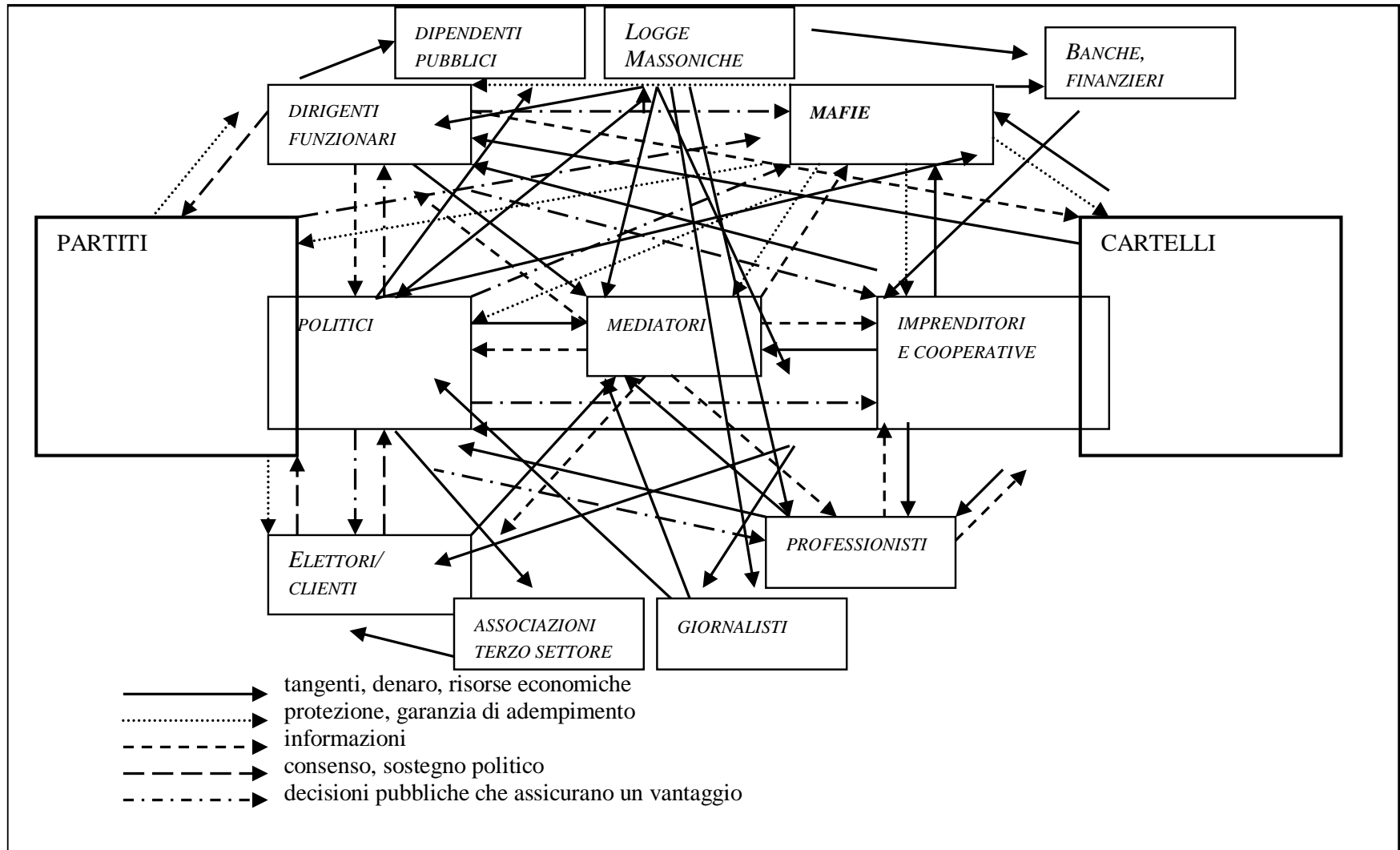


# Le reti della corruzione sistemica



- ▶ tangenti, denaro, risorse economiche
- .....▶ protezione, garanzia di adempimento
- - - - -▶ informazioni
- - - - -▶ consenso, sostegno politico
- - - - -▶ decisioni pubbliche che assicurano un vantaggio

# Le reti della corruzione sistemica



# Francesco Piscicelli



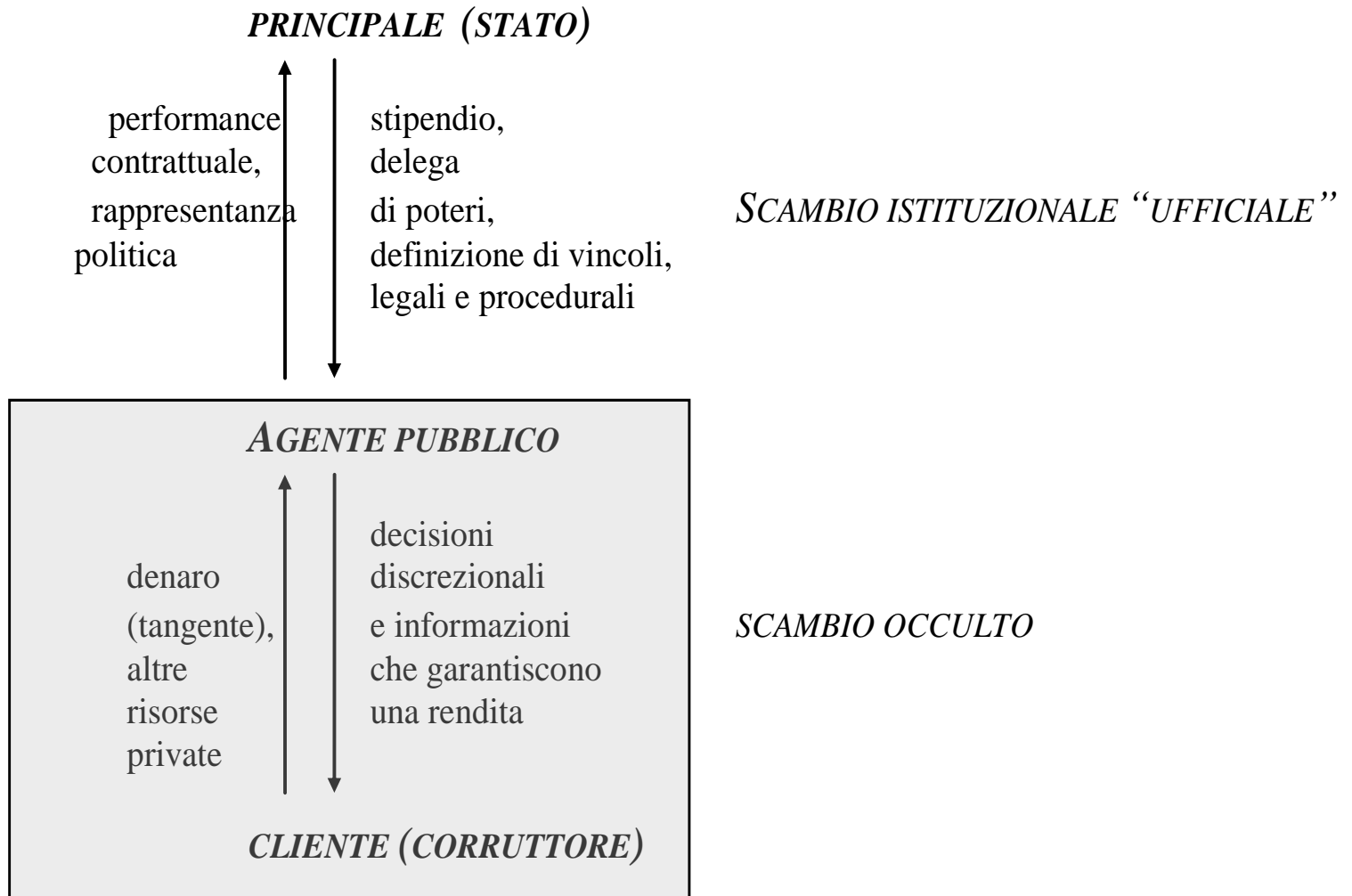
"Io ho pagato solo per lavorare, se non lo facevo chiudevo l'azienda che avevo ereditato da mio padre e che sempre ha lavorato con lo Stato. A Firenze ho fatto da intermediario tra il gruppo presieduto da Riccardo Fusi e l'ingegner Angelo Balducci, il grande capo del mattone pubblico italiano. Quelli della Btp, provinciali, rozzi, non riuscivano ad arrivare a Balducci perché il direttore dell'edilizia di Stato, Celestino Lops, li ostacolava, favoriva la Astaldi. **Con una telefonata organizzai l'incontro, rimasero stupefatti. Sono stato io a presentare Denis Verdini, coordinatore del Pdl, a Balducci.**".



- Il rapporto tra Balducci e Anemone?
- "Diego Anemone non esiste. È un ex falegname inventato dal capo. Quando scoprite un'impresa di Diego Anemone in un appalto pubblico, vuol dire che sta lavorando direttamente Angelo Balducci. Faceva cassa così, mettendo Anemone dovunque. E affidandogli la gestione del denaro da destinare ai politici".
- Che significa, Piscicelli?
- "A Natale, Pasqua e Ferragosto la classe politica italiana batte cassa. Un assedio, spegnevo il telefonino. Ascolti. Mi chiama Anemone, mi dice che devo versare 150 mila euro, siamo alla vigilia delle feste natalizie. Balducci conferma: "Sì, devi farlo, servono ai parlamentari". Anemone insiste perché vada da lui, ha l'ufficio in una traversa di via Nomentana. Stanze di pessimo gusto. Spinge una porta scorrevole e alla vista si rivela un tavolo lungo due metri e quaranta, largo uno. Sopra, un covone di banconote. Quasi tutti tagli da cinquecento. Milioni di euro, mai visto nulla di simile. Con i miei 150 mila nella giacca mi sono sentito un morto di fame, me ne sono tenuti cinquemila. Anemone ha comprato la casa al Colosseo dell'ex ministro Claudio Scajola con un po' del denaro prelevato da quel tavolo".

# La corruzione pubblica nel rapporto principale-agente

(Banfield 1975- Rose-Ackerman 1978)



# Un definizione di corruzione (pubblica) sistemica

- (1) tutte – o quasi tutte – le attività entro una particolare organizzazione pubblica aventi valore per i privati sono collegate (se non finalizzate) alla riscossione di tangenti;
- (2) tutti – o quasi tutti – gli agenti pubblici che operano in quella organizzazione sono coinvolti in una rete informale di relazioni, entro la quale norme non scritte, ma di comune conoscenza, regolano la distribuzione di profitti, funzioni e ruoli, tra cui la raccolta e redistribuzione delle tangenti; la socializzazione dei nuovi entrati; l'emarginazione o la "punizione" degli onesti; la protezione da intrusioni di organi di controllo; la definizione e la garanzia di adempimento delle norme interne;
- (3) tutti – o quasi tutti – gli agenti privati che hanno contatti con l'organizzazione pubblica conoscono le "regole del gioco" e sono disponibili a pagare tangenti per entrare nella rete della corruzione, avendo accesso alla ripartizione di rendite.

# Come comparare diversi modelli di “governo” della corruzione sistemica?

FIOCANO  
I CONFRONTI  
FRA TANGENTOPOLI  
E LA CRICCA ATTUALE.

E QUALE  
LA MIGLIORE?





- Le “istituzioni informali della corruzione”: quali meccanismi “governano” e riducono le fonti di incertezza nello scambio corrotto, che sorgono nelle tre fasi principali in cui le relazioni tra corrotti e corruttori si articolano:
  - 1: identificazione di un partner disponibile (e affidabile)
  - 2: negoziazione di un accordo sui termini dello scambio e redistribuzione dei suoi proventi
  - 3: adempimento dei termini del «contratto» di corruzione (controllo ed eventuale sanzione in caso di mancato rispetto)

- In ognuna di queste fasi, l'attrito dei «costi di transazione» può scoraggiare il rispetto delle «regole non scritte» (ad esempio: «legge dell'x per cento») e dei termini contrattuali, ostacolando il costituirsi di relazioni di scambio occulto tra corrotti e corruttori. Due fonti di incertezza risultano particolarmente rilevanti:
  - 1. incertezza esterna (efficacia del sistema di controlli legali e sociali)
  - 2. incertezza interna (possibilità di «opportunismo» nello scambio occulto, ossia di defezione dai «patti» di corruzione)

# *I principali meccanismi di garanzia di adempimento nelle “istituzioni informali” della corruzione*

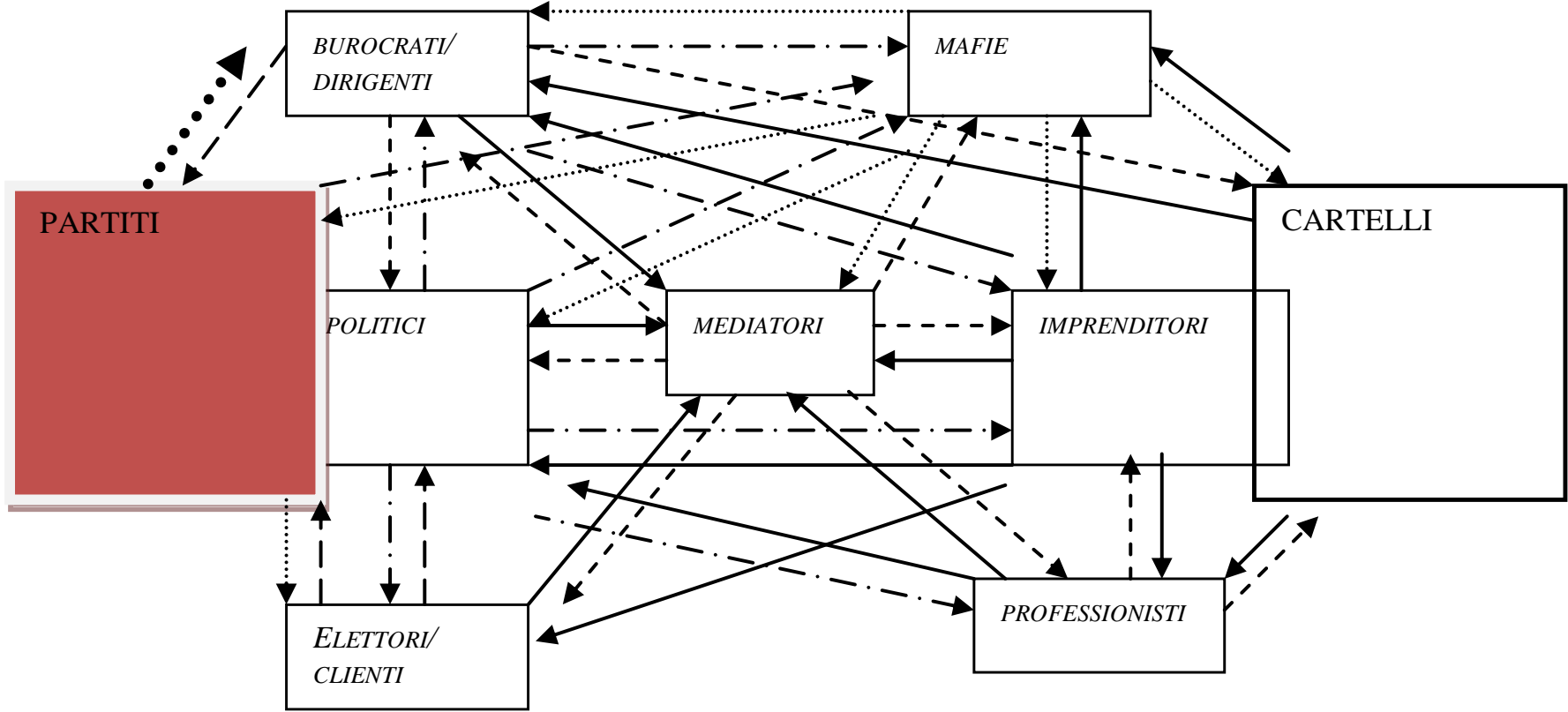
- Vincoli interiorizzati (adesione spontanea a una regola di “onestà” nella corruzione): ad esempio i «cassieri di partito» negli anni di «mani pulite»
- Controllo diretto di ciascun partner sull'altro nello scambio occulto (cooperazione condizionata; minaccia di rappresaglia)
- Controllo e sanzione diffusa (effetto reputazionale; ostracismo)
- Arbitro esterno che amministra sanzioni (garanti)

# Un esempio dell'emergere di “codici informali di condotta” che governano la corruzione sistemica

- l'ing. M. mi ha chiamato e mi ha detto se, al di là dei documenti del subentro, *ero stato edotto di alcune regole* che vigevano all'interno del \*\*\*, cioè impegni chiamiamoli non trasferibili in atti statutari. Gli impegni di cui mi fece parola erano due; uno relativo alla retrocessione di un certo importo
- *Una delle regole imposte dal M. era che nessuno dei singoli consorziati, salvo suo diverso ordine, doveva permettersi di effettuare pagamenti diretti a politici o funzionari*
- sapevo che il sistema prevedeva sia la struttura burocratica, sia regionale, che ministeriale, e anche il Magistrato alle acque, anche se ... il magistrato alle acque *era di nomina ufficialmente del governo, ma in realtà era M. che determinava chi e come*

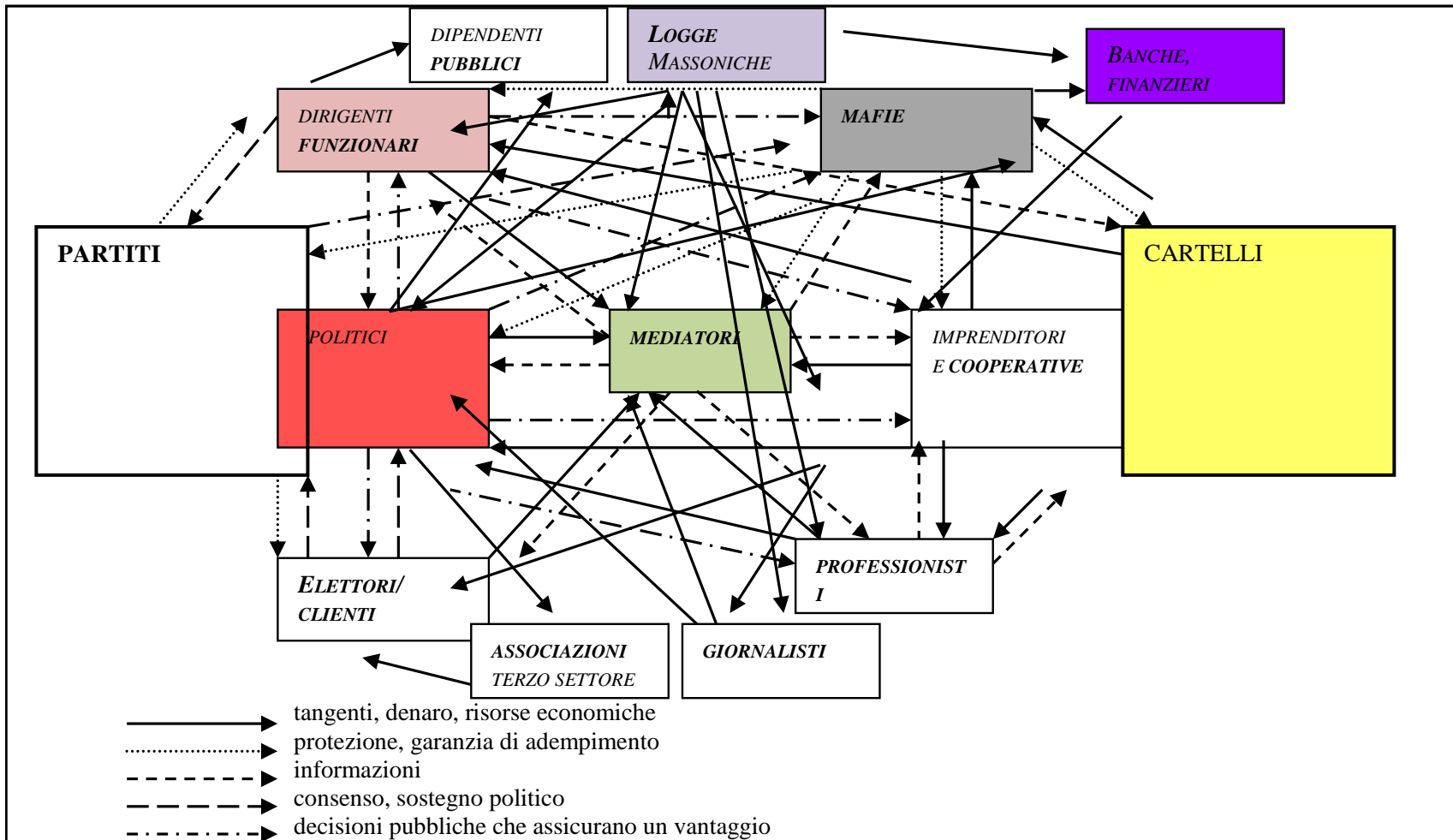


# Le reti della corruzione sistemica con regolazione centripeta (partitica)



- ▶ tangenti, denaro, risorse economiche
- .....▶ protezione, garanzia di adempimento
- ▶ informazioni
- ▶ consenso, sostegno politico
- .-.-.-▶ decisioni pubbliche che assicurano un vantaggio

# Le reti della corruzione sistemica a regolazione «policentrica» (centripeta o centrifuga)

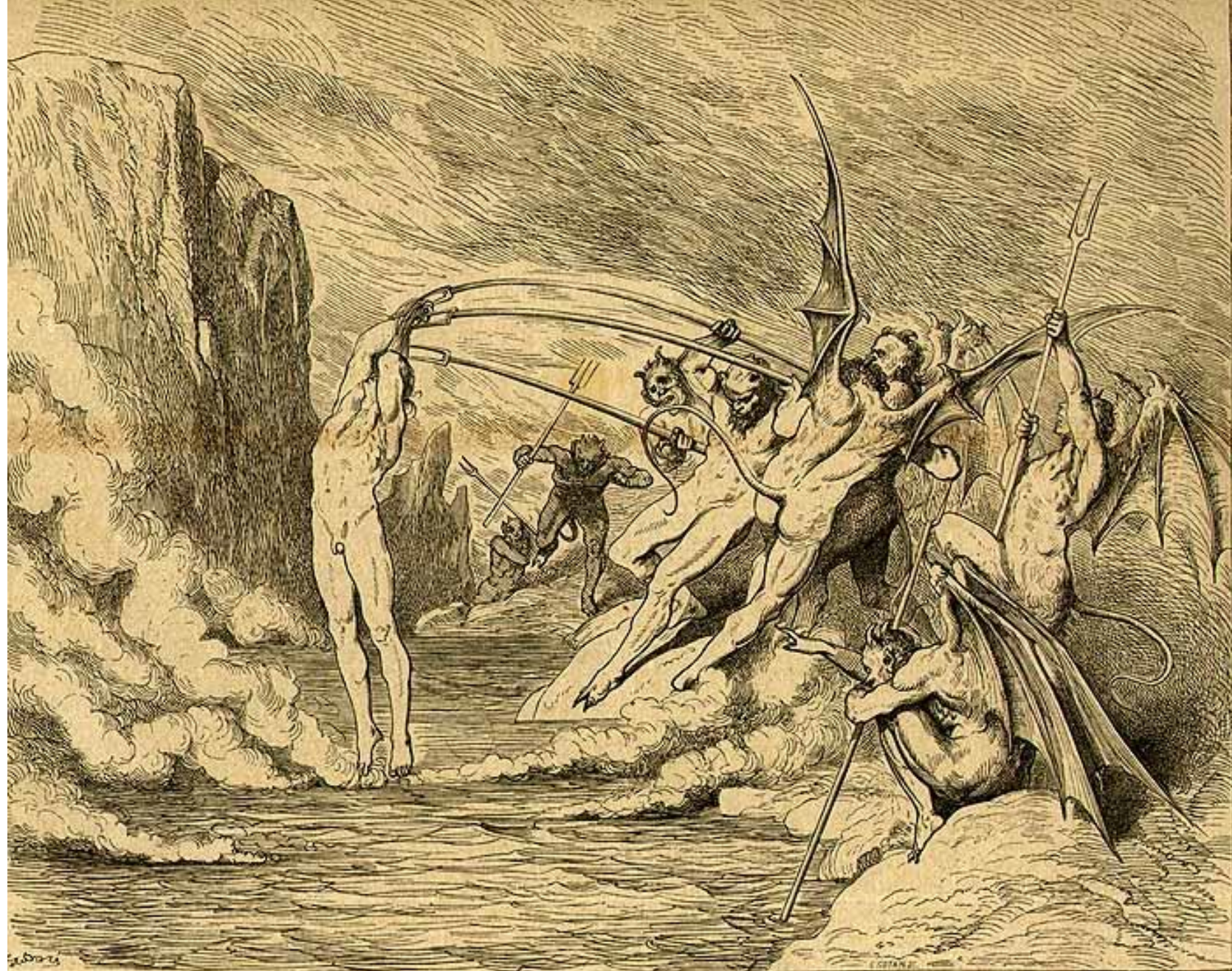


*I principali fattori che favoriscono l'emergere e determinano l'efficacia relativa delle diverse strutture di governance della corruzione sistemica*

- Frequenza e durata attesa delle interazioni tra gli attori
- Ammontare di risorse in gioco
- Numero di attori coinvolti nei processi decisionali pubblici e privati (ampiezza del network)
- Ampiezza ed efficacia dei circuiti di trasmissione delle informazioni tra gli attori
- Grado di identificazione e condivisione di valori tra gli attori
- Esistenza di potenziali “regolatori” e garanti disponibili e offrire protezione

		Ammontare di risorse in gioco	
		Poche	Molte
<b>Frequenza e durata attesa degli scambi corrotti</b>	Bassa	<b><i>CORRUZIONE SPICCIOLA</i></b> <i>Fiducia individuale, semplici regole di condotta e di coordinamento</i>	<b><i>CORRUZIONE OCCASIONALE</i></b> <i>Intermediari, forte fiducia individuale</i>
	Alta	<b><i>CORRUZIONE STRUTTURALE (CENTRIFUGA)</i></b> <i>Reputazione, norme informali di reciprocità e di cooperazione condizionata, minaccia di uscita dal rapporto di scambio ripetuto</i>	<b><i>CORRUZIONE SISTEMICA (CENTRIPETA)</i></b> <i>Garanzia di applicazione delle norme informali della corruzione assicurata da una “terza parte”; suddivisione gerarchica di compiti nei reticoli di corruttori, in parte sovrapposto ai loro ruoli ufficiali nelle organizzazioni pubbliche e private.</i>



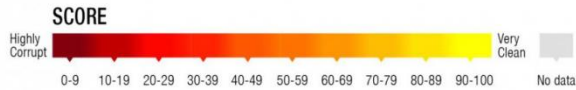
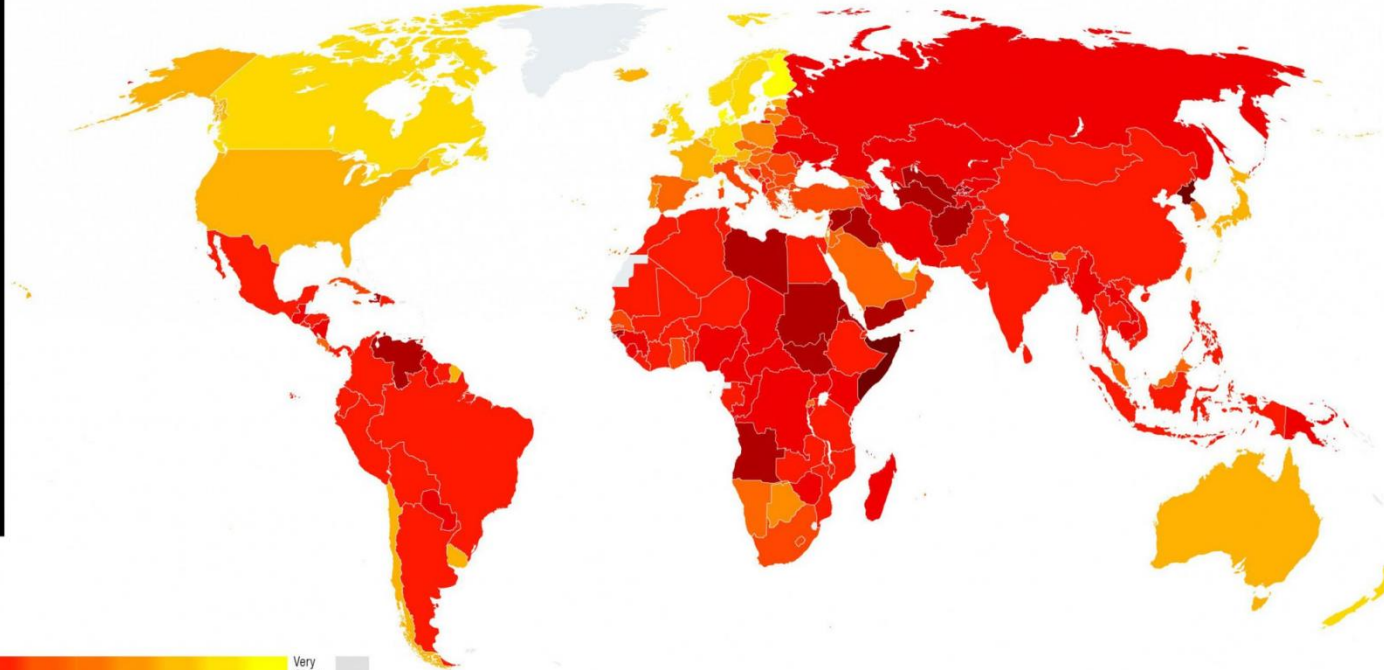


POI L'ADDENTAR CON PIÙ DI CENTO RAFFI;  
INFERNO, C. XXI, V. 52.



# CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2015

The perceived levels of public sector corruption in 168 countries/territories around the world.



RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	Denmark	91
2	Finland	90
3	Sweden	89
4	New Zealand	88
5	Netherlands	87
5	Norway	87
7	Switzerland	86
8	Singapore	85
9	Canada	83
10	Germany	81
10	Luxembourg	81
10	United Kingdom	81
13	Australia	79
13	Iceland	79
15	Belgium	77
16	Austria	76
16	United States	76
18	Hong Kong	75
18	Ireland	75
18	Japan	75
21	Uruguay	74
22	Qatar	71
23	Chile	70
23	Estonia	70
23	France	70
23	United Arab Emirates	70
27	Bhutan	65
28	Botswana	63
28	Portugal	63
30	Poland	62
30	Taiwan	62
32	Cyprus	61
32	Israel	61
32	Lithuania	61
35	Slovenia	60
36	Spain	58
37	Czech Republic	56
37	Korea (South)	56
37	Malta	56
40	Cape Verde	55
40	Costa Rica	55
40	Latvia	55
40	Seychelles	55
44	Rwanda	54
45	Jordan	53
45	Mauritius	53
45	Namibia	53
48	Georgia	52
48	Saudi Arabia	52
50	Bahrain	51
50	Croatia	51
50	Hungary	51
50	Slovakia	51
54	Malaysia	50
55	Kuwait	49
56	Cuba	47
56	Ghana	47
58	Greece	46
58	Romania	46
60	Oman	45
61	Italy	44
61	Lesotho	44
61	Montenegro	44
61	Senegal	44
61	South Africa	44
66	Sao Tome and Principe	42
66	The FYR of Macedonia	42
66	Turkey	42
69	Bulgaria	41
69	Jamaica	41
71	Serbia	40
72	El Salvador	39
72	Mongolia	39
72	Panama	39
72	Trinidad and Tobago	39
76	Bosnia and Herzegovina	38
76	Brazil	38
76	Burkina Faso	38
76	India	38
76	Thailand	38
76	Tunisia	38
76	Zambia	38
83	Benin	37
83	China	37
83	Colombia	37
83	Liberia	37
83	Sri Lanka	37
88	Albania	36
88	Algeria	36
88	Egypt	36
88	Indonesia	36
88	Morocco	36
88	Peru	36
88	Suriname	36
95	Armenia	35
95	Mali	35
95	Mexico	35
95	Philippines	35
99	Bolivia	34
99	Djibouti	34
99	Gabon	34
99	Niger	34
103	Dominican Republic	33
103	Ethiopia	33
103	Kosovo	33
103	Moldova	33
107	Argentina	32
107	Belarus	32
107	Côte d'Ivoire	32
107	Ecuador	32
107	Togo	32
112	Honduras	31
112	Malawi	31
112	Mauritania	31
112	Mozambique	31
112	Vietnam	31
117	Pakistan	30
117	Tanzania	30
119	Azerbaijan	29
119	Guyana	29
119	Russia	29
119	Sierra Leone	29
123	Kazakhstan	28
123	Gambia	28
123	Guatemala	28
123	Kyrgyzstan	28
123	Lebanon	28
123	Madagascar	28
123	Timor-Leste	28
130	Cameroon	27
130	Iran	27
130	Nepal	27
130	Peru	27
130	Paraguay	27
130	Ukraine	27
136	Comoros	26
136	Nigeria	26
136	Tajikistan	26
139	Bangladesh	25
139	Guinea	25
139	Kenya	25
139	Laos	25
139	Papua New Guinea	25
139	Uganda	25
145	Central African Republic	24
146	Congo Republic	23
147	Chad	22
147	Democratic Republic of the Congo	22
147	Myanmar	22
150	Burundi	21
150	Cambodia	21
150	Zimbabwe	21
153	Uzbekistan	19
154	Eritrea	18
154	Syria	18
154	Turkmenistan	18
154	Yemen	18
158	Haiti	15
158	Guinea-Bissau	15
158	Venezuela	15
161	Iraq	16
161	Libya	16
163	Angola	16
163	South Sudan	16
165	Sudan	16
166	Afghanistan	16
167	Korea (North)	16
167	Somalia	16

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
21	Uruguay	74	40	Costa Rica	55	61	Italy	44	99	Djibouti	34	139	Guinea	25
22	Qatar	71	40	Latvia	55	61	Lesotho	44	99	Gabon	34	139	Kenya	25
23	Chile	70	40	Seychelles	55	61	Montenegro	44	99	Niger	34	139	Laos	25
23	Estonia	70	40	Rwanda	54	61	Senegal	44	103	Dominican Republic	33	139	Papua New Guinea	25
23	France	70	44	Jordan	53	61	South Africa	44	103	Ethiopia	33	123	Uganda	25
23	United Arab Emirates	70	45	Mauritius	53	66	Sao Tome and Principe	42	103	Kosovo	33	139	Central African Republic	24
27	Bhutan	65	45	Namibia	53	66	The FYR of Macedonia	42	103	Moldova	33	145	Congo Republic	23
28	Botswana	63	48	Georgia	52	66	Turkey	42	103	Argentina	32	146	Chad	22
28	Portugal	63	48	Saudi Arabia	52	69	Bulgaria	41	107	Belarus	32	147	Madagascar	28
30	Poland	62	50	Bahrain	51	69	Jamaica	41	107	Côte d'Ivoire	32	147	Democratic Republic of the Congo	22
30	Taiwan	62	50	Croatia	51	71	Serbia	40	107	Ecuador	32	123	Timor-Leste	28
32	Cyprus	61	50	Hungary	51	72	El Salvador	39	107	Cameroon	27	130	Iran	27
32	Israel	61	50	Slovakia	51	72	Mongolia	39	107	Honduras	31	130	Nepal	27
32	Lithuania	61	50	Malaysia	50	72	Panama	39	112	Malawi	31	130	Nicaragua	27
35	Slovenia	60	54	Kuwait	49	72	Trinidad and Tobago	39	112	Mauritania	31	130	Paraguay	27
36	Spain	58	56	Cuba	47	76	Bosnia and Herzegovina	38	112	Mozambique	31	130	Ukraine	27
37	Czech Republic	56	56	Ghana	47	76	Brazil	38	117	Vietnam	31	136	Comoros	26
37	Korea (South)	56	58	Greece	46	76	Burkina Faso	38	117	Pakistan	30	136	Nigeria	26
37	Malta	56	58	Romania	46	76	India	38	117	Tanzania	30	154	Turkmenistan	18
40	Cape Verde	55	60	Oman	45	76	India	38	119	Azerbaijan	29	154	Yemen	18

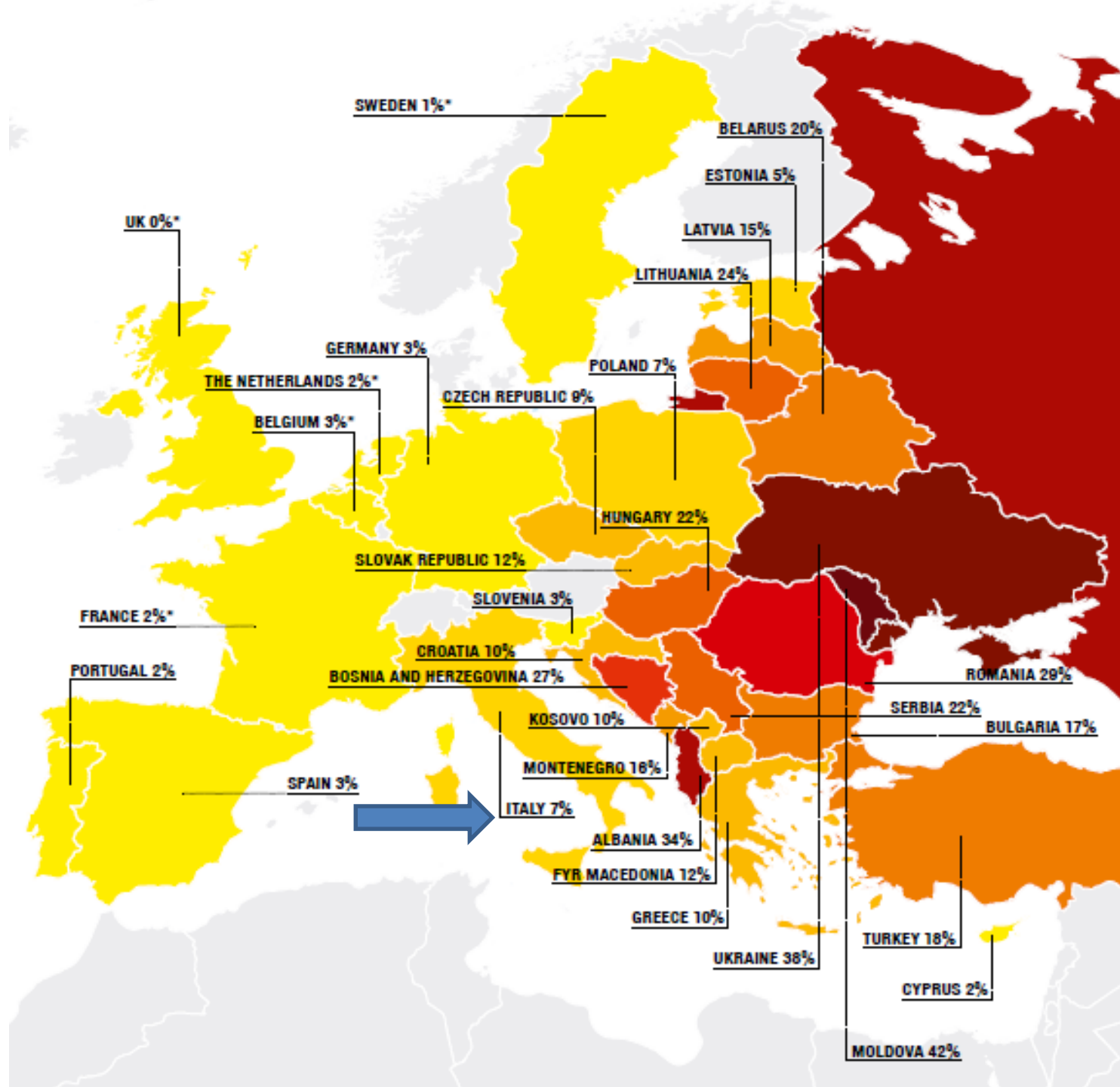


Figura 2: Indice di percezione della corruzione nei paesi dell'Unione Europea, 2012-2014 - valore numerico 2014 (fonte: elaborazione da Transparency International CPI)

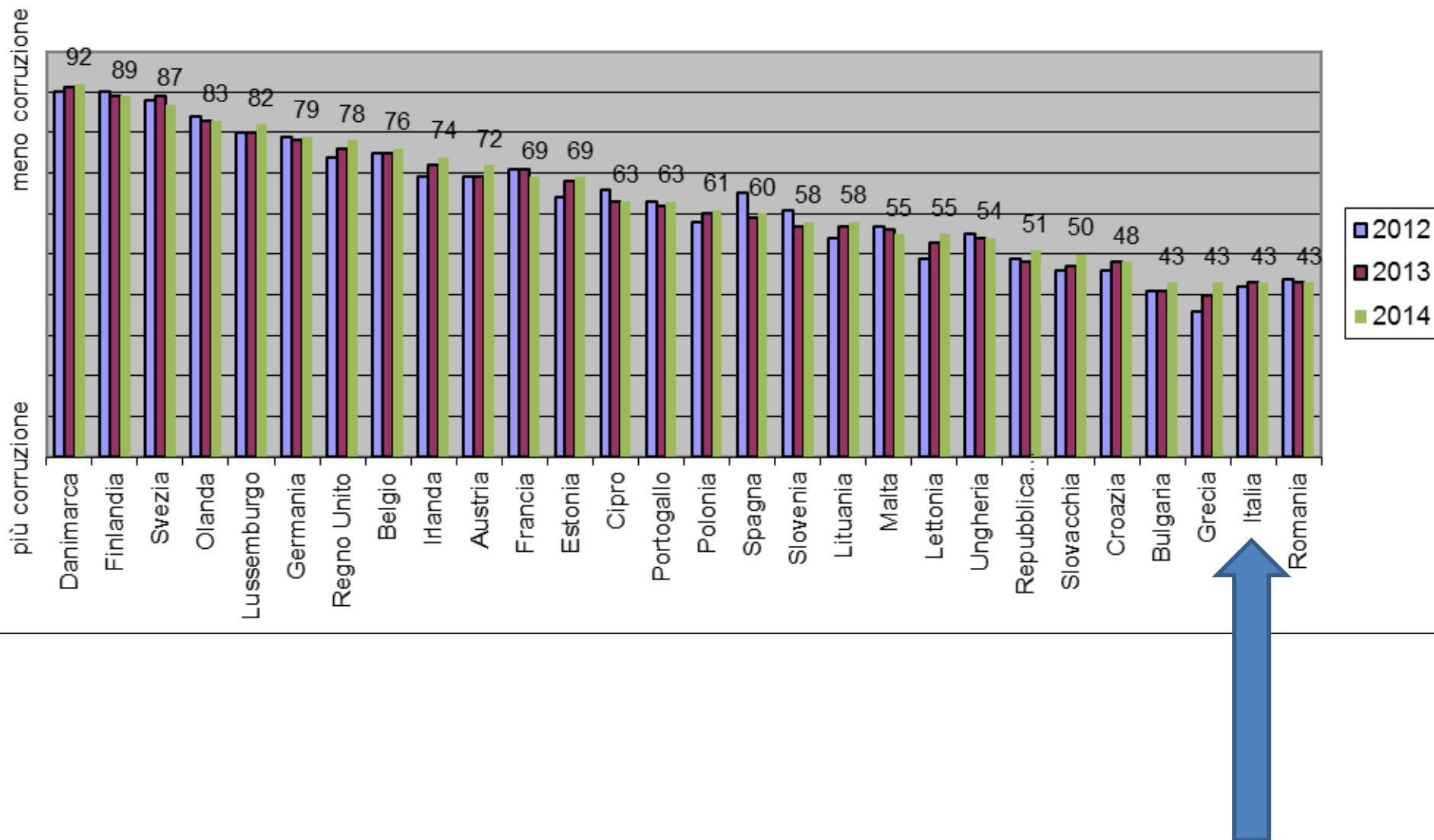
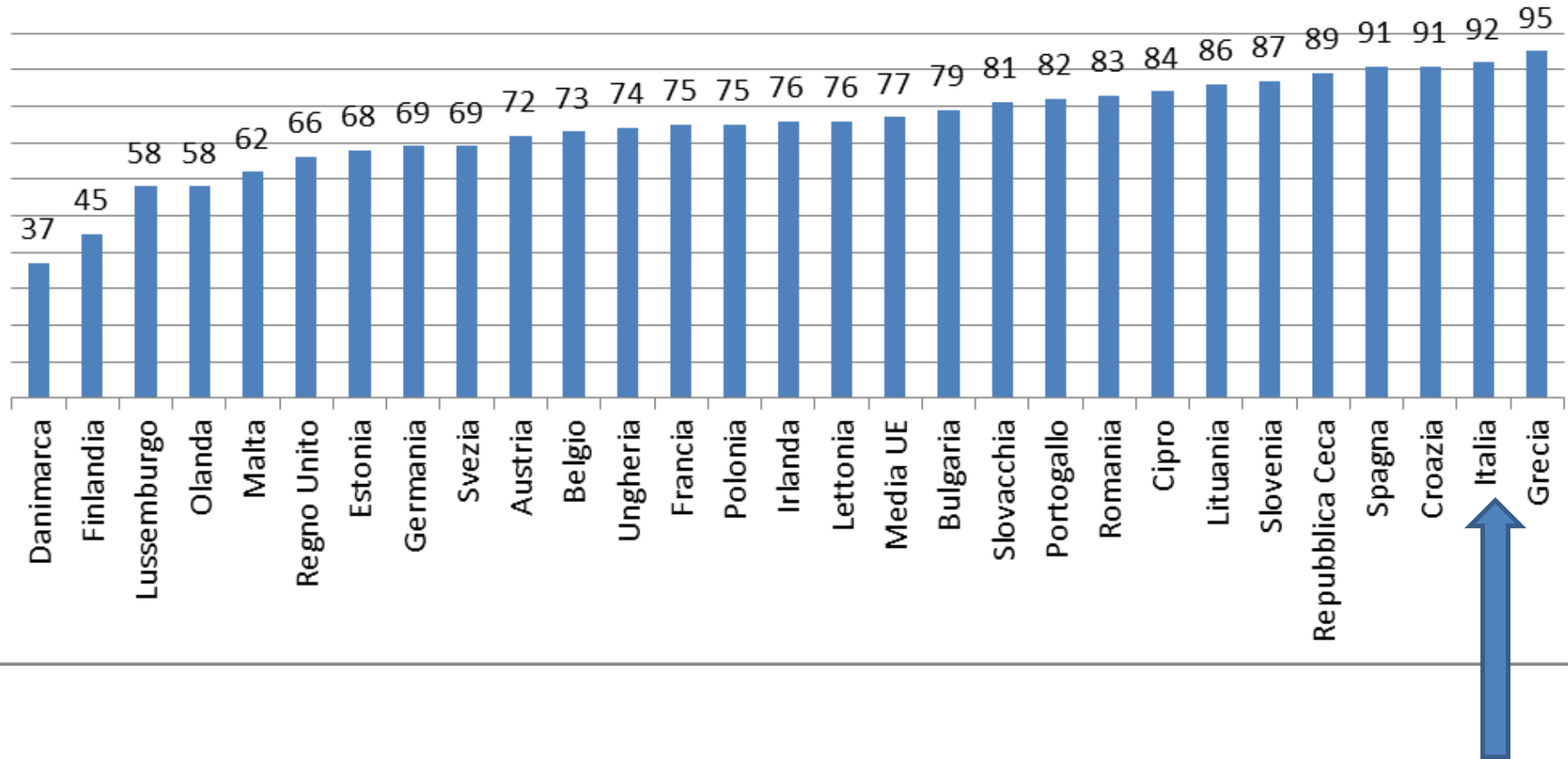


Figura 5: Percentuale cittadini che ritiene vi sia corruzione a livello di istituzioni locali e regionali (fonte: Eurobarometro 2014)





# Indice di diffusione della corruzione nelle regioni italiane, 2013 (fonte: Charron, Lapuente, Rothstein 2013).

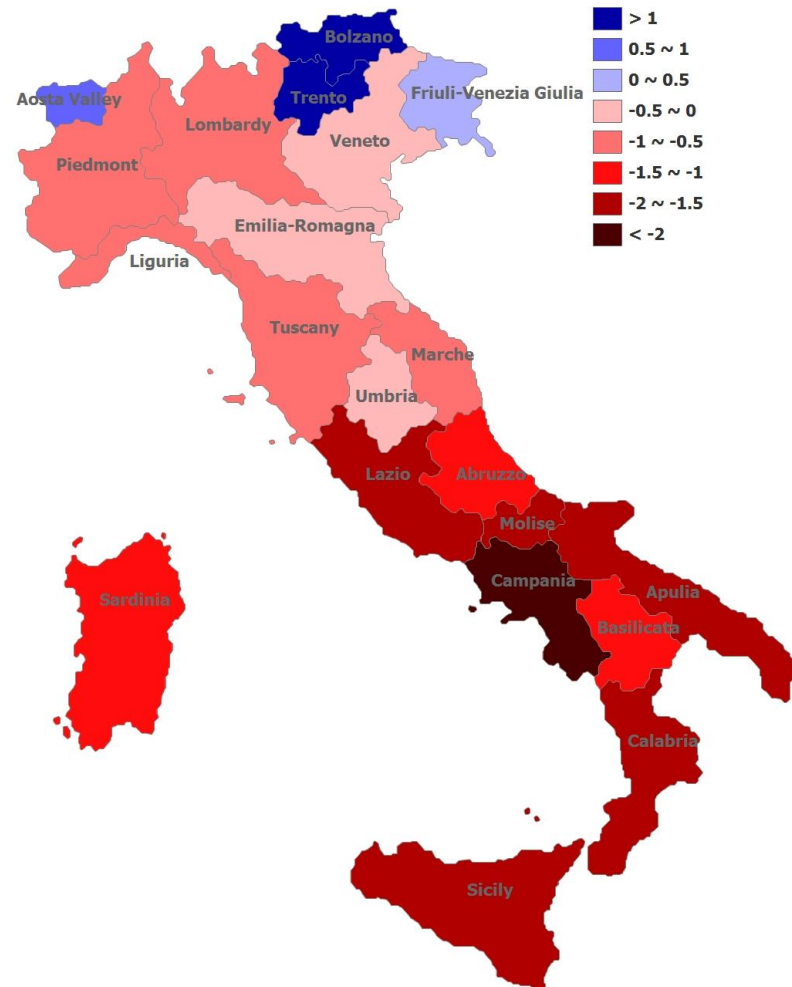
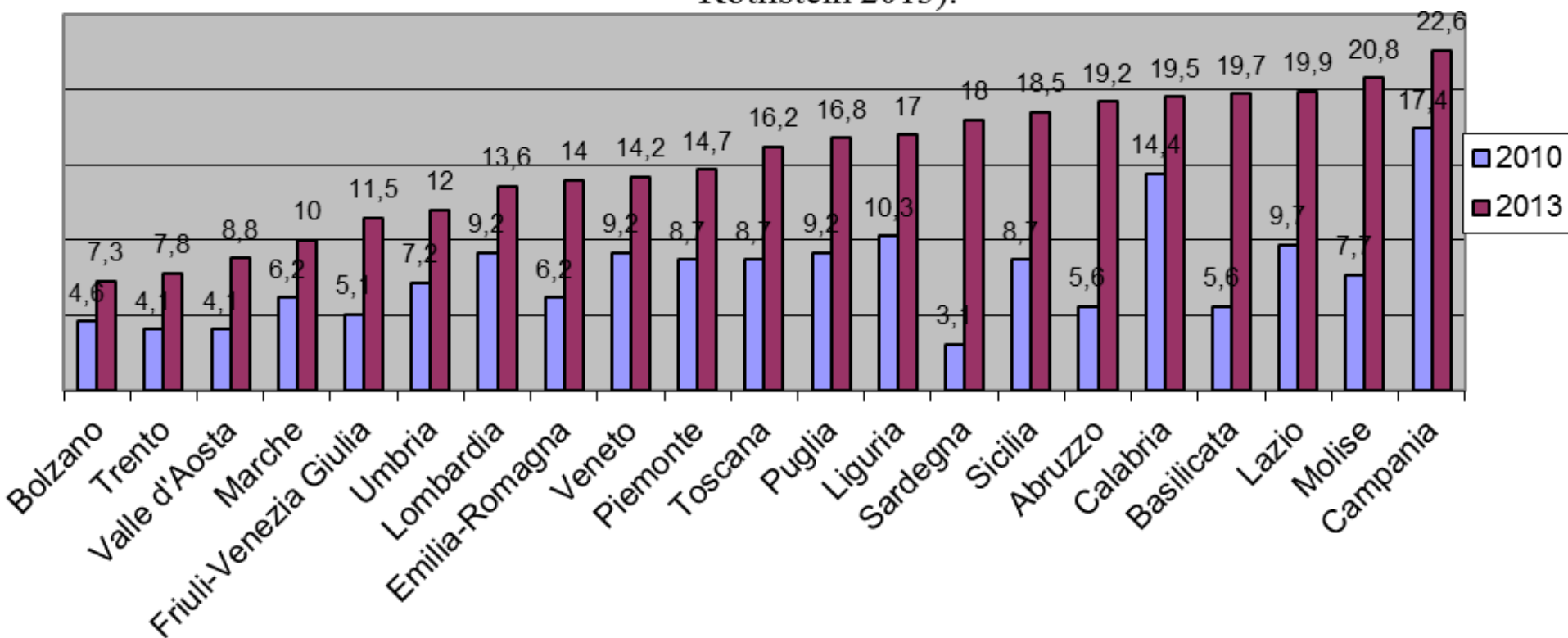


Figura 2: Percentuale di cittadini che hanno pagato una tangente nei 12 mesi precedenti nelle regioni italiane: 2010 e 2013 (fonte: Charron, Lapuente, Rothstein 2013).



# La risposta repressiva: insufficiente, inadeguata, inutile?

Figura 8: Numero di condanne per reati di corruzione e concussione in Italia: 1996-2010 (fonti: 1996-2006, elaborazione da dati del Ministero della Giustizia, in *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma 2007; 2007-2008\*, Saet, Rapporto 2010; 2009-2010

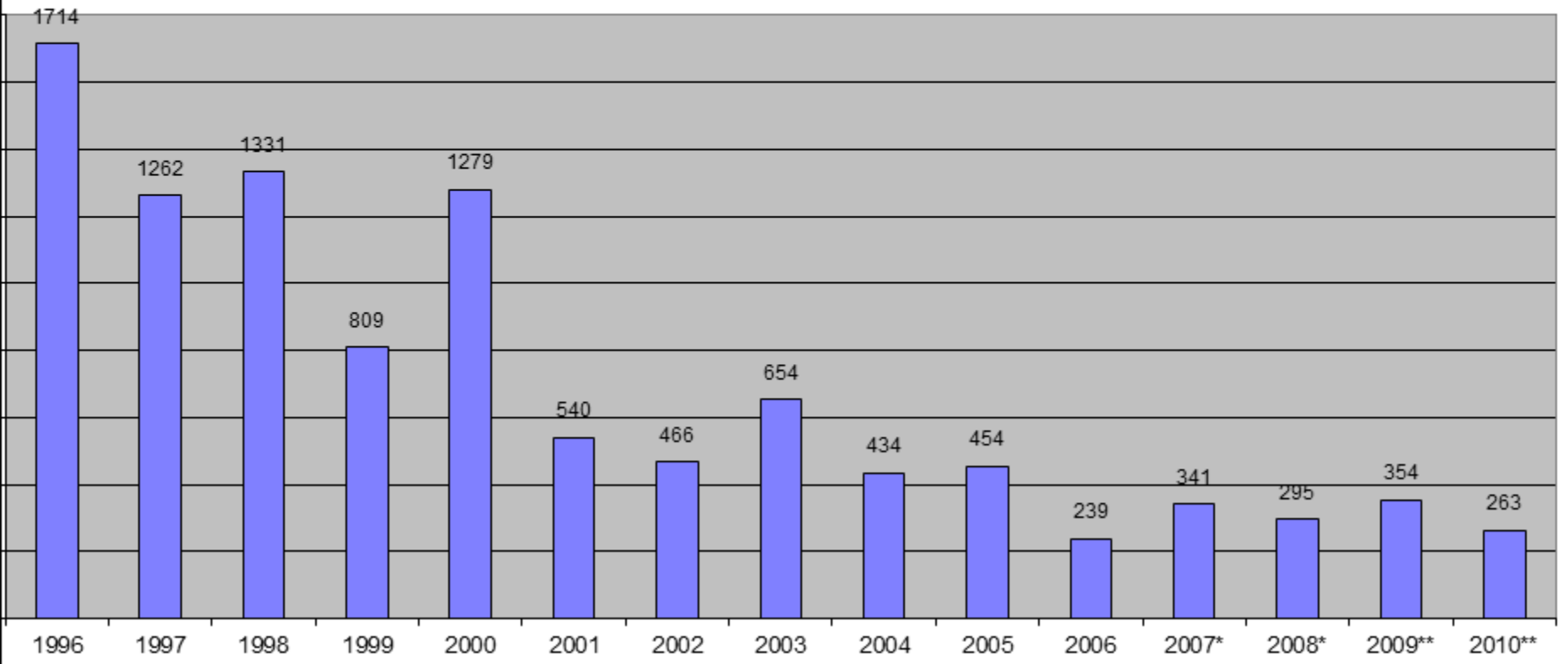


Figura 9: Condanne per reati di corruzione e concussione per 100mila abitanti, per Regione - 2009-2010 (fonte: elaborazione da dati Istat)

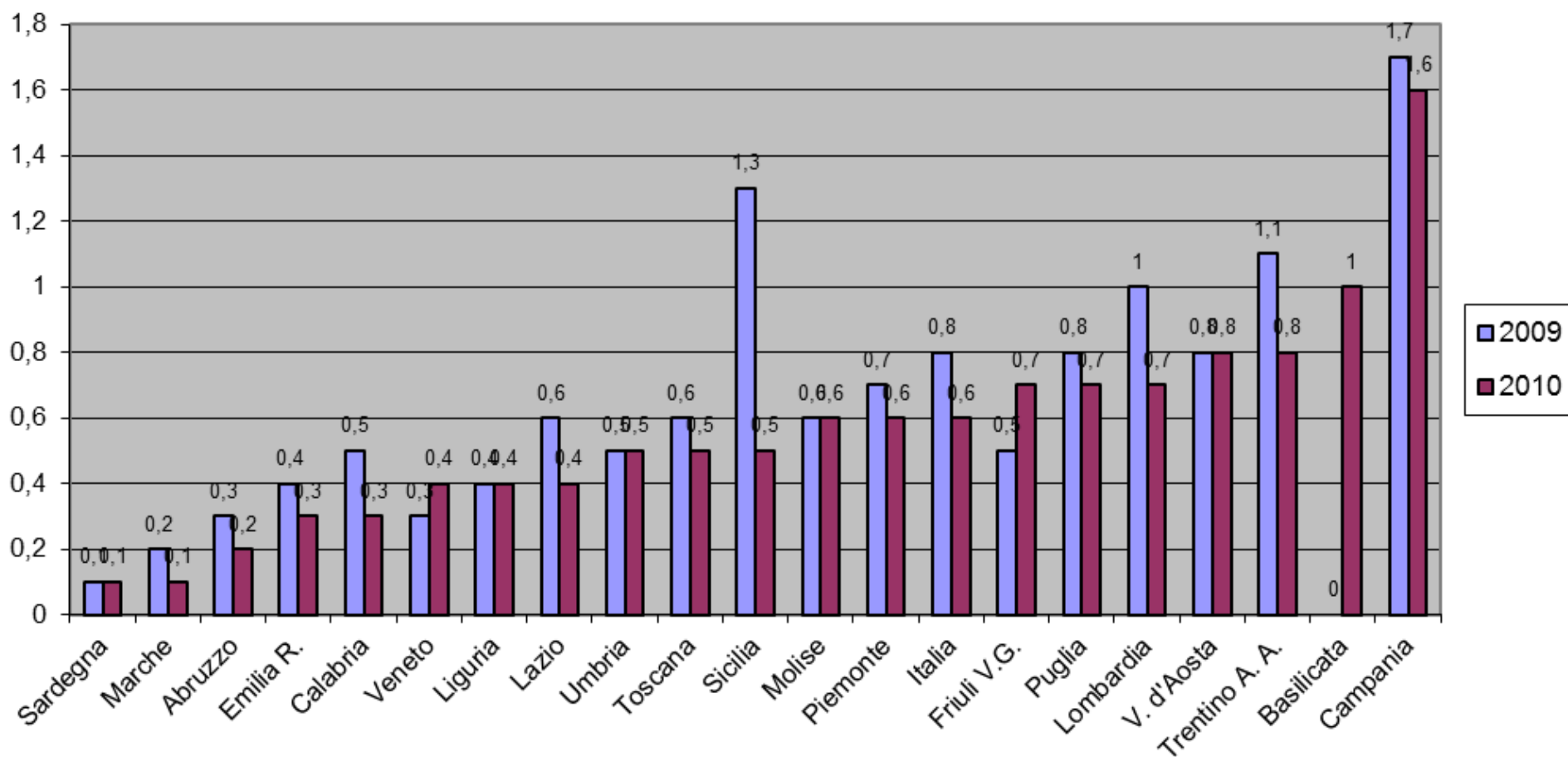


Figura 29: Indice di corruzione Golden e Picci (2005) - percentuale di capitale pubblico esistente rispetto agli investimenti effettuati al 1997

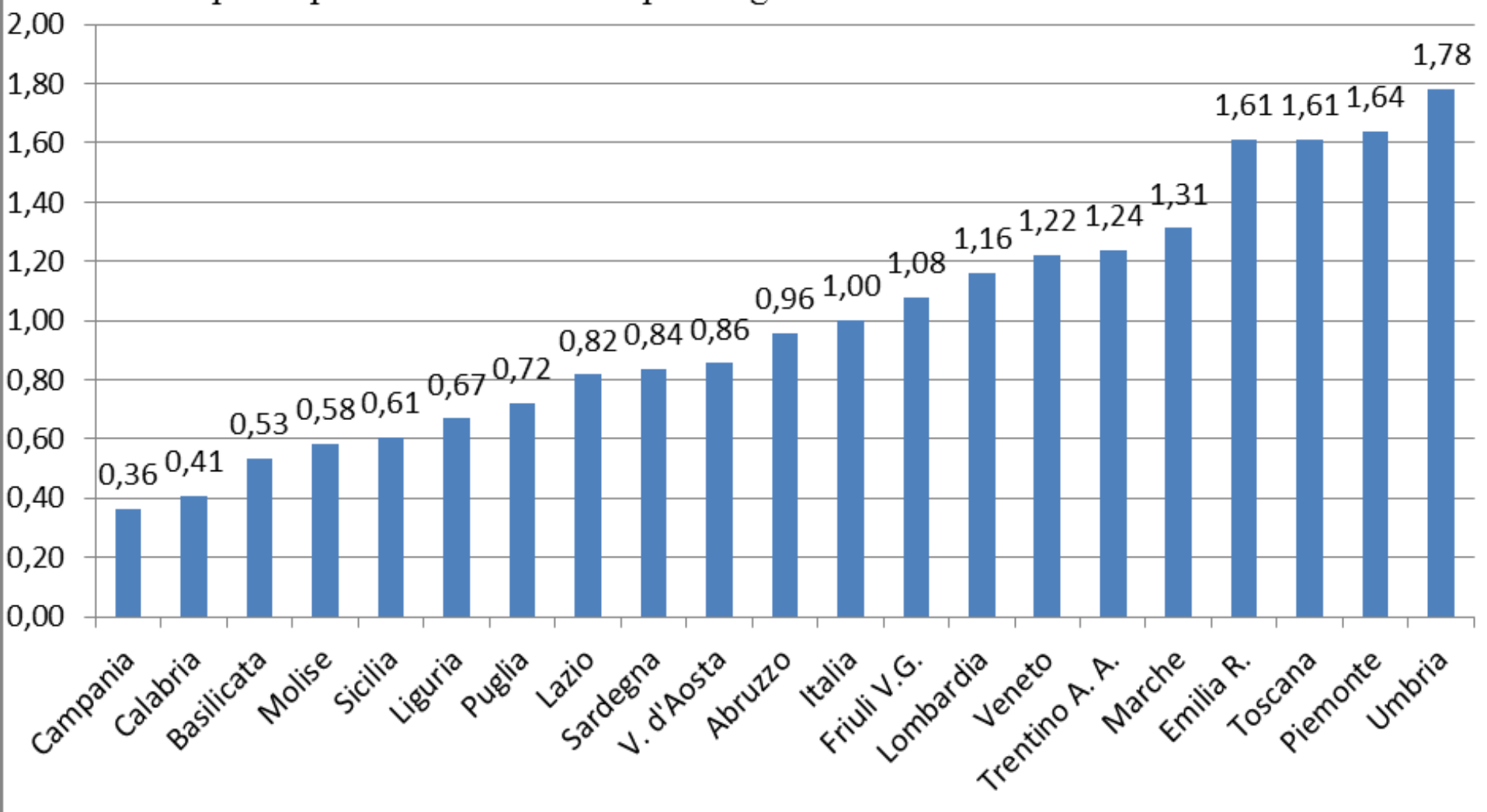


Tabella 2: Dare e ricevere tangenti e l'abuso di potere per guadagno personale sono diffusi nei seguenti settori (% risposte affermative) (fonte: elaborazione da Eurobarometro 2014)

	<b>Italia</b>	<b>Media UE</b>	<b>Differenza Italia-UE</b>
Polizia, dogane	33	36	-3
Autorità fiscali	34	24	+10
Tribunali	27	23	+4
Assistenza sociale e welfare	28	18	+10
Pubblico ministero	21	19	+2
Politici a livello nazionale, regionale o locale	63	56	+7
Partiti politici	68	59	+9
Funzionari che assegnano appalti	55	45	+10
Funzionari che concedono licenze di costruzione	54	43	+9
Funzionari che assegnano licenze per attività economico-commerciali	44	33	+11
Settore sanitario	44	33	+11
Settore dell'istruzione	24	16	+8
Controlli e ispezioni (salute, sicurezza, costruzione, lavoro, qualità cibo, sanitarie, licenze)	44	35	+9
Imprese private	31	38	-7
Banche e istituzioni finanziarie	40	36	+4
Nessuno	1	5	-4



**Figure 6: Rates of public service bribery**

Results by region.

	European Union	Accession countries	Commonwealth of Independent States
The road police	•	●	●●
Public agencies issuing official documents	•	●	●
The civil courts	•	●	●
Public education (primary or secondary)	•	●	●
Public education (vocation)	•	●	●
Public medical care	●	●	●
Public agencies in charge of unemployment benefits	•	●	●
Public agencies in charge of other social security benefits	•	●	●

Q. Did you or any member of your household make an unofficial payment or gift when using these services over the past 12 months? Base: respondents who had contact with each service in the previous 12 months. Results for the European Union exclude the following countries: the UK, Belgium, the Netherlands, Sweden and France as the data were not collected.

I perché della corruzione sistemica: la  
“formula della corruzione”

- $C_t = R + D + I - A; -CM + (C_{t-1}, t-2, \dots)$

La corruzione **C** al tempo **t** dipende da:

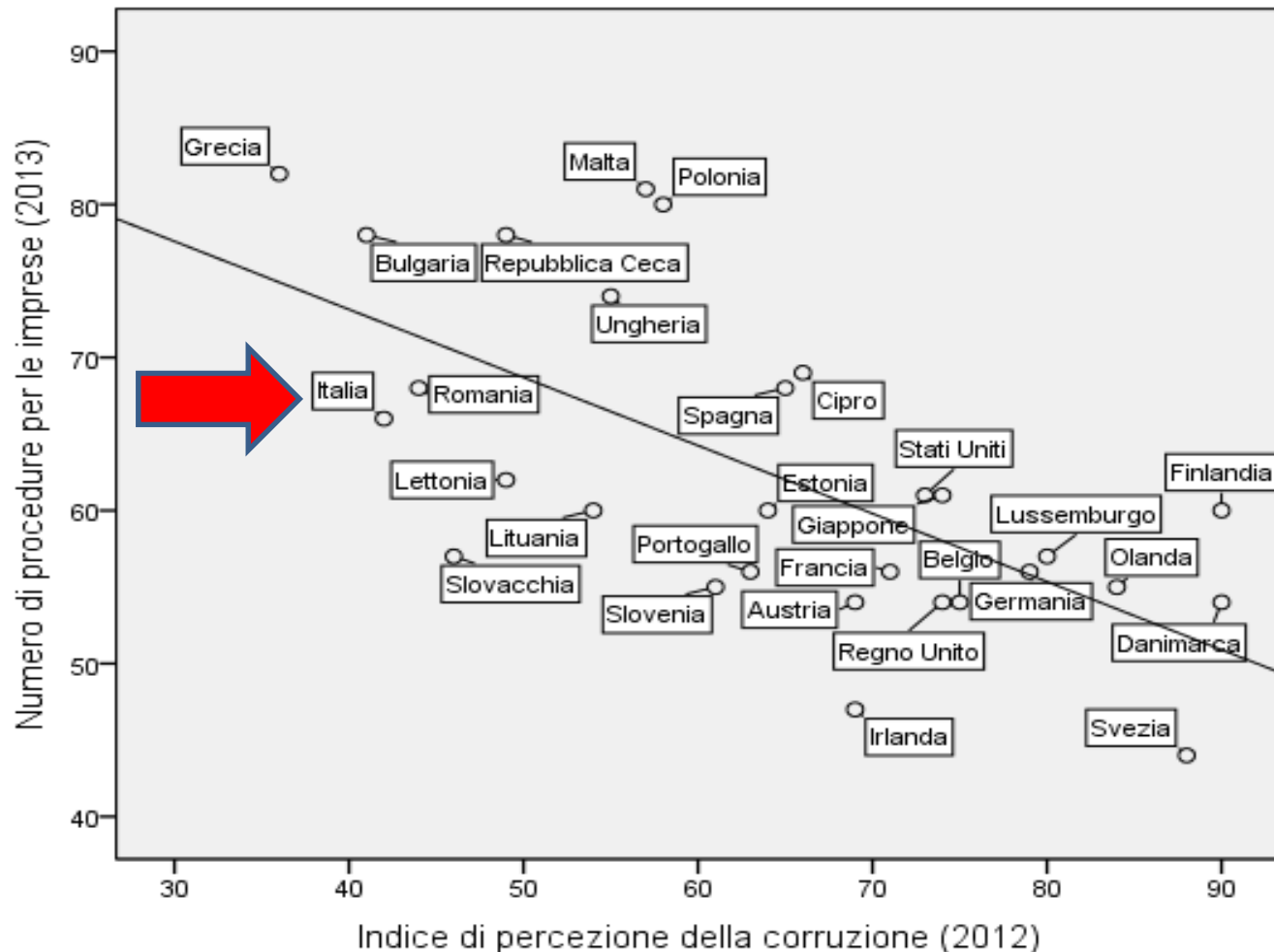
- **R** (rendite create e allocate dallo stato grazie a poteri “monopolistici” attribuiti ad agenti pubblici)
- **D** (discrezionalità nell’allocazione delle rendite)
- **I** (informazioni riservate utili a conseguire rendite)
- **-A** (accountability/responsabilità = efficacia ed effetto deterrente dei controlli penali, amministrativi, disciplinari, contabili, sociali, politici, etc.)
- **-CM** («costi morali», preferenze etiche di funzionari, politici, imprenditori, cittadini)
- **Ct-1, t-2...** (eredità della corruzione passata)

# La «favoletta» del costo della corruzione: 60 miliardi di euro l'anno

- Corruzione sistemica come fattore di degrado nella qualità di qualsiasi servizio pubblico (sanità, servizi sociali, istruzione, giustizia etc.)
- Massimizzazione della rendita della corruzione → lievitazione prezzi pagati dall'ente pubblico; bassa qualità della realizzazione, di beni e servizi forniti
- - il costo “diretto” della corruzione (passante milanese-passante di Zurigo 100 versus 50 mld/km; 7 anni versus 12); (linea 3 metro Milano-metro Amburgo 192 versus 45 mld/km). Costo dell'alta velocità in Italia – fino al 600% superiore a quello di Francia, Spagna, Giappone. Costo del MOSE: da 1,8 previsti a 6 miliardi già spesi con una realizzazione a circa l'80%
- Oppure: mancato controllo o controlli addomesticati → mancanza di entrate dovute (sanzioni) e prosecuzione di attività irregolari ad alto costo sociale (abusivismo, minore sicurezza sul lavoro, etc.)
- Stima Picci (2016): 585 miliardi di euro l'anno il costo di non essere integri come la Germania

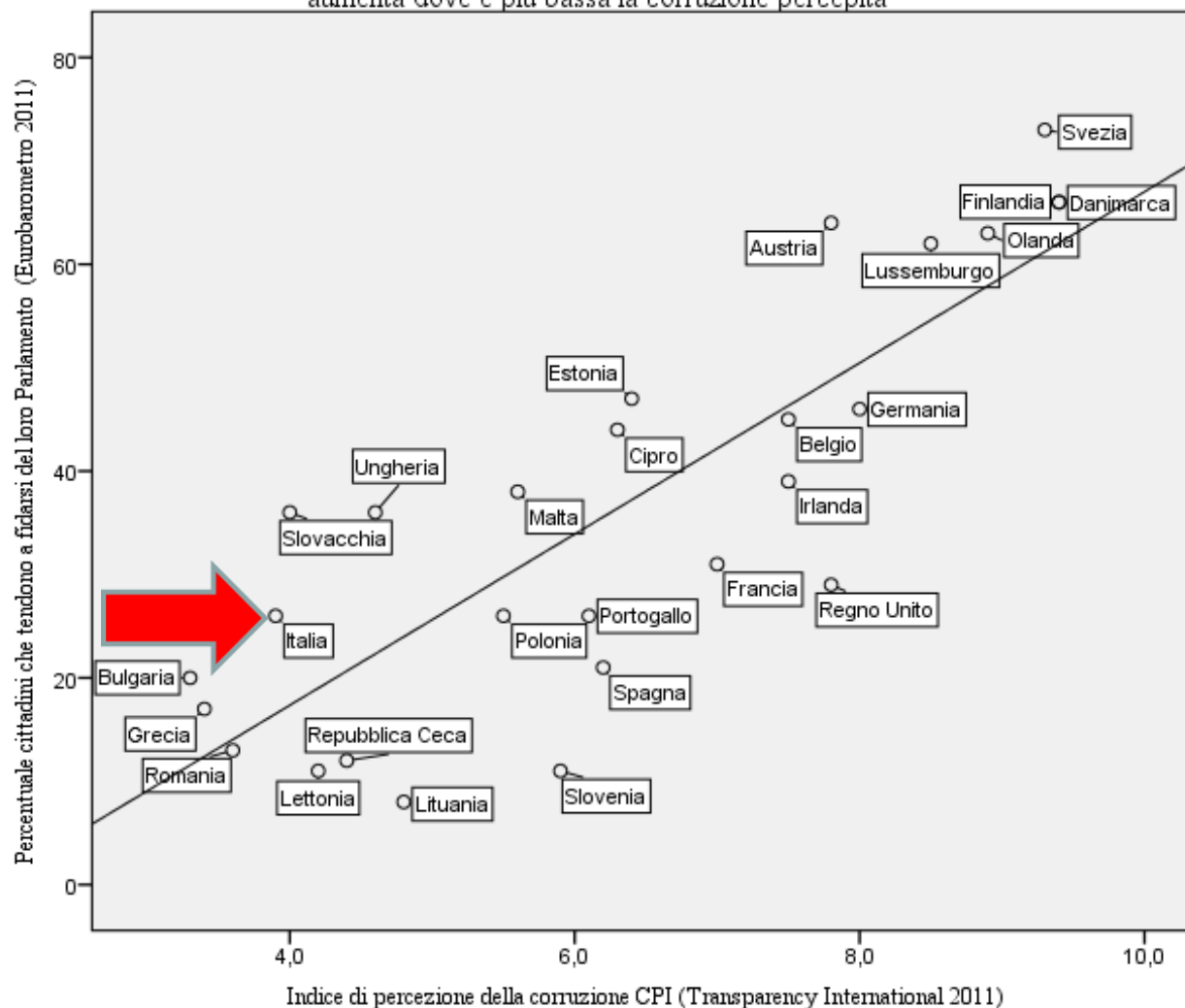
# Più corruzione, minore efficienza della burocrazia (più vischiosità, densità di procedure, costi)

Figura 8: Meno corruzione percepita si associa a una più bassa densità di procedure richieste alle imprese (Fonti: Doing Business, World Bank 2013; Transparency International CPI, 2012)



# Più corruzione, meno fiducia nelle istituzioni politiche

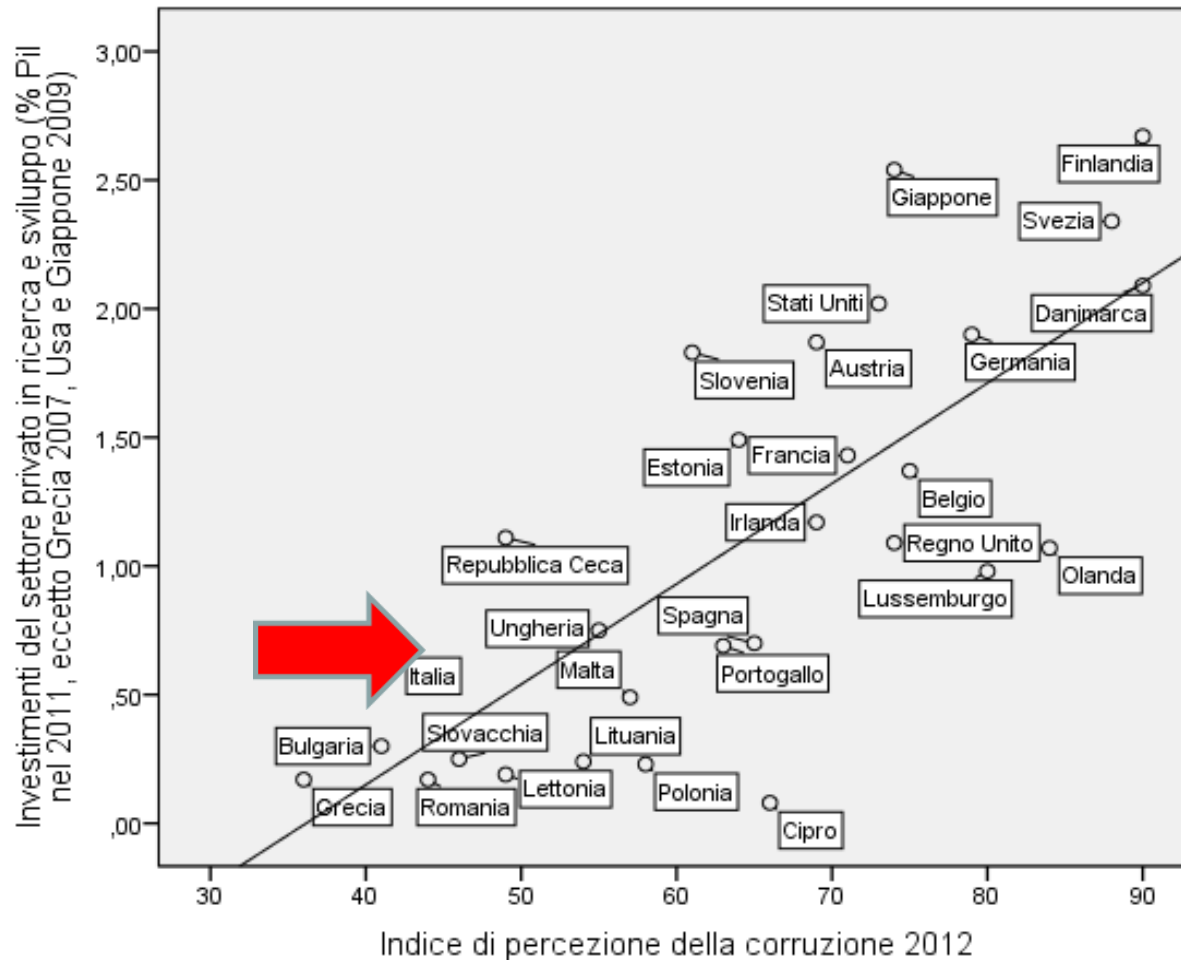
Figura 6.2: Nei paesi dell'Unione Europea la fiducia dei cittadini verso il proprio Parlamento aumenta dove è più bassa la corruzione percepita



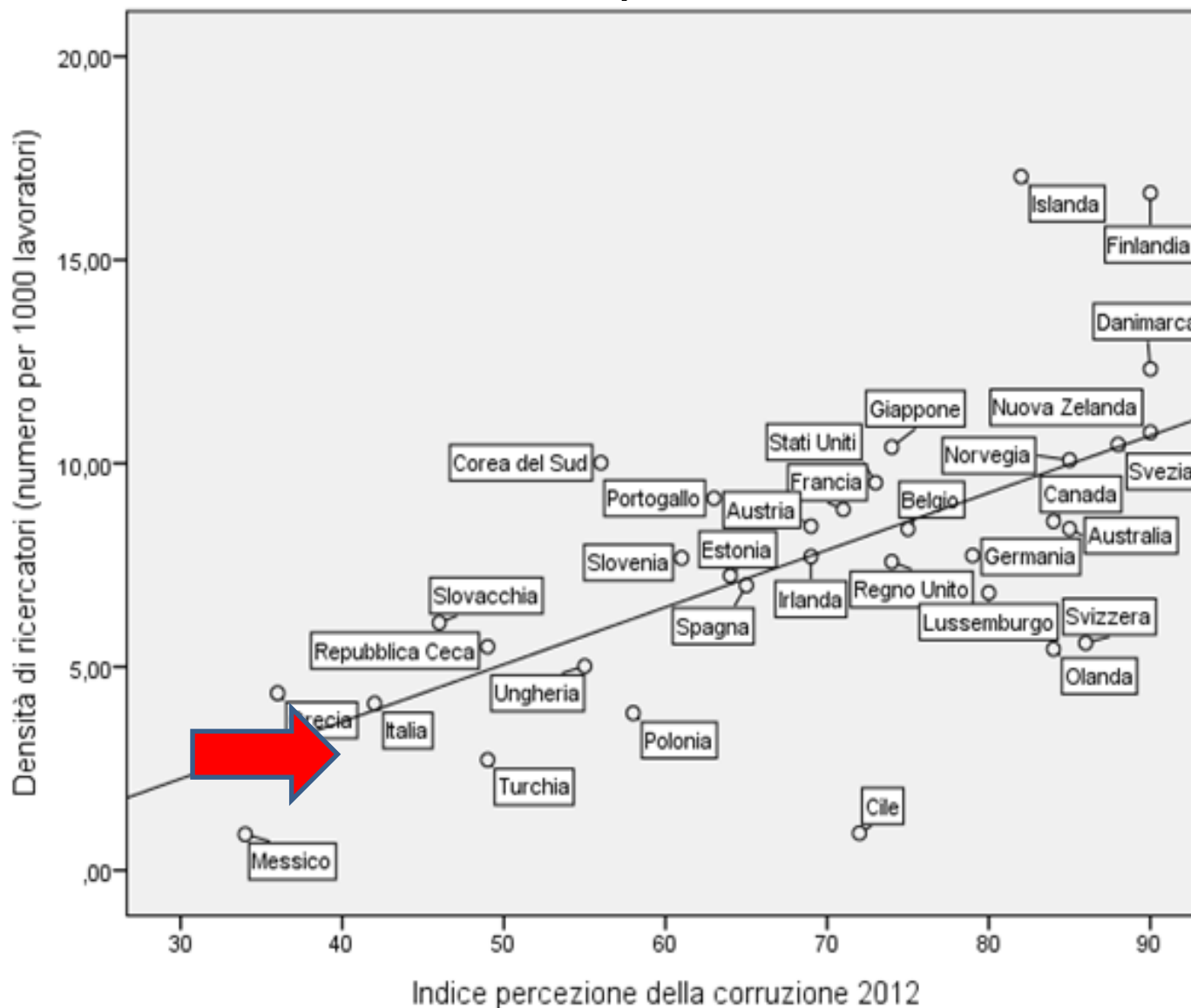


# Più corruzione, minori investimenti delle imprese in innovazione e ricerca

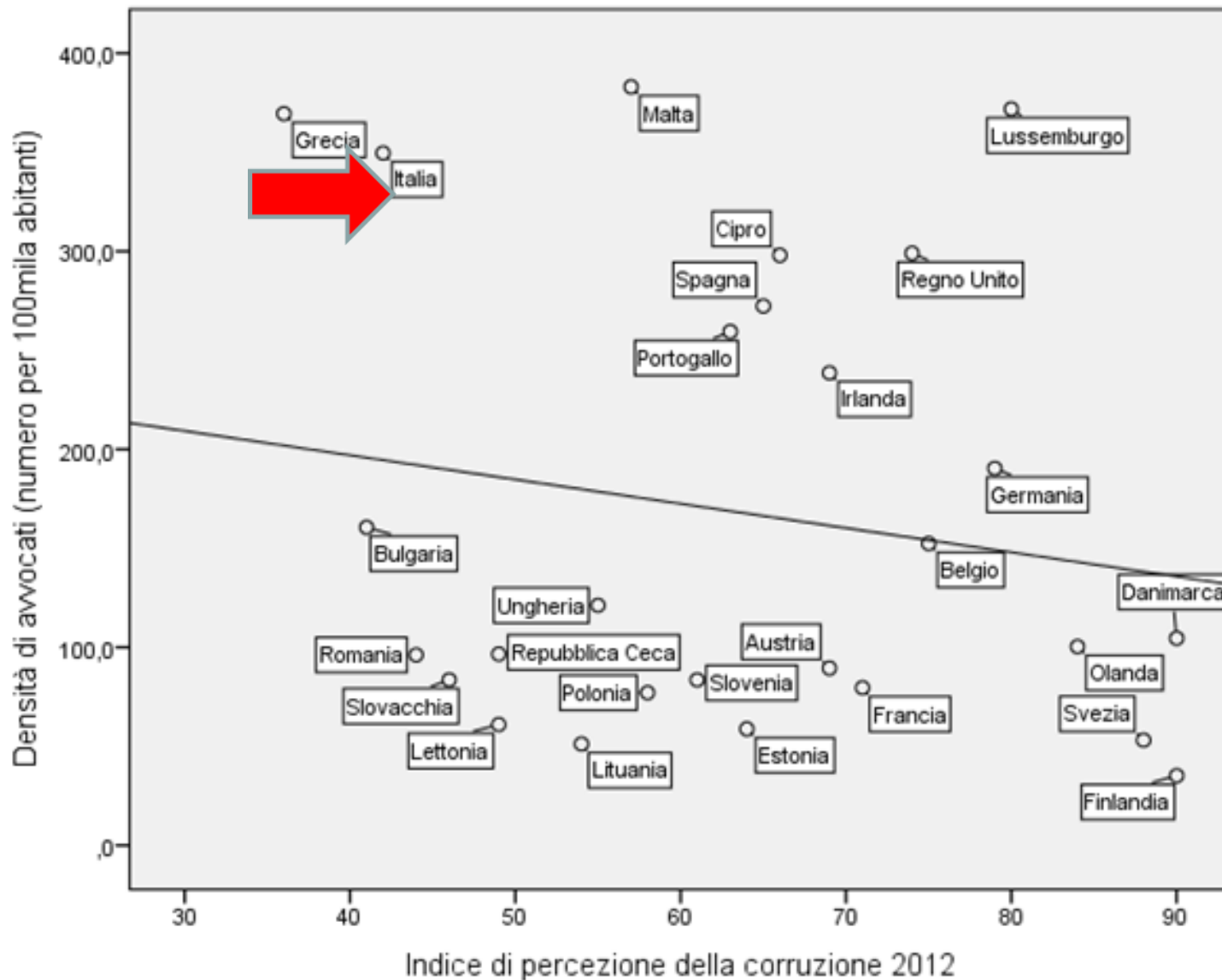
Figura 10: Meno corruzione percepita si associa a più elevati investimenti delle imprese in ricerca e sviluppo (Fonti: Eurostat 2013; Transparency International CPI, 2012)



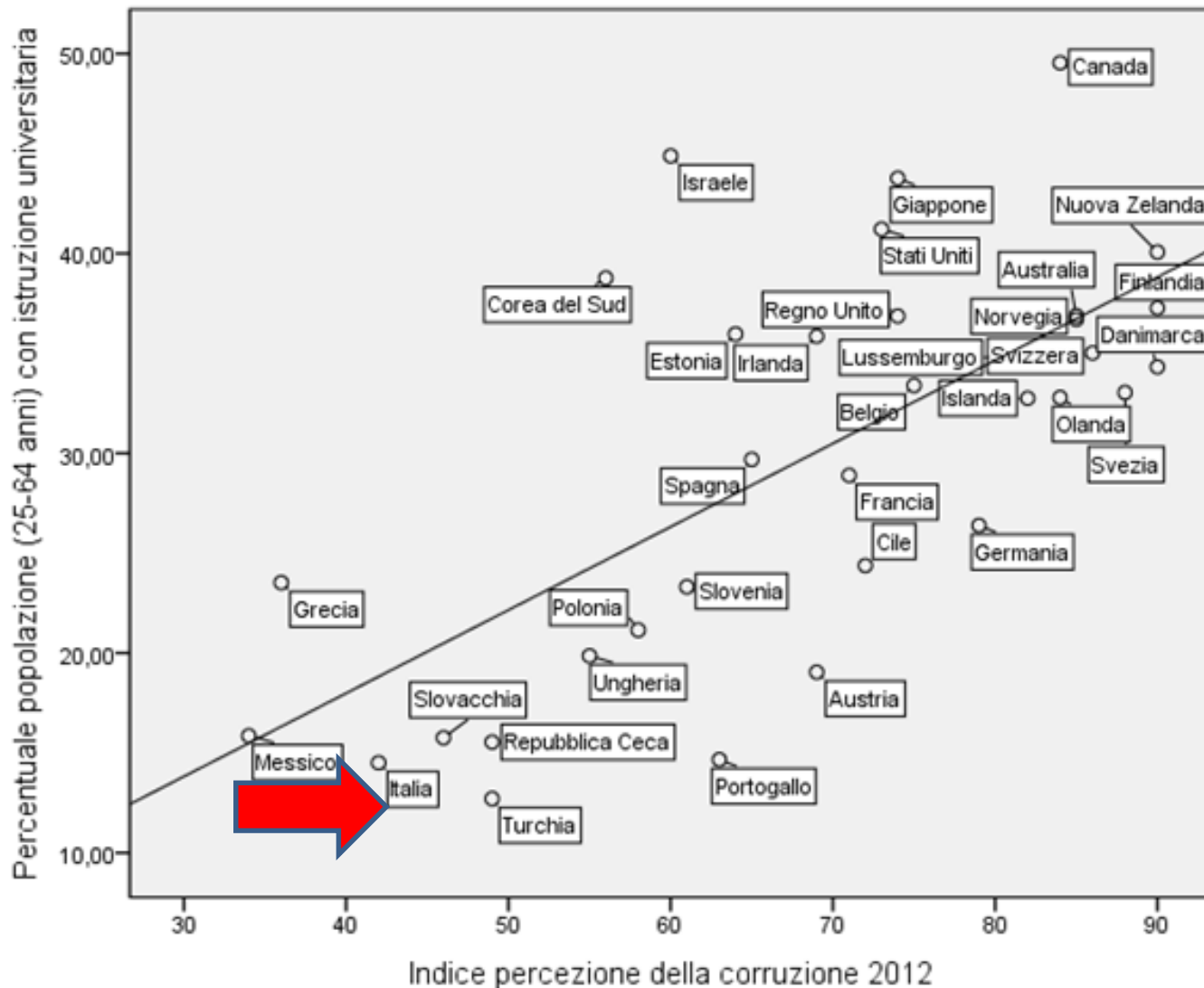
# Più corruzione, minore densità di forza lavoro innovativa (meno ricercatori)



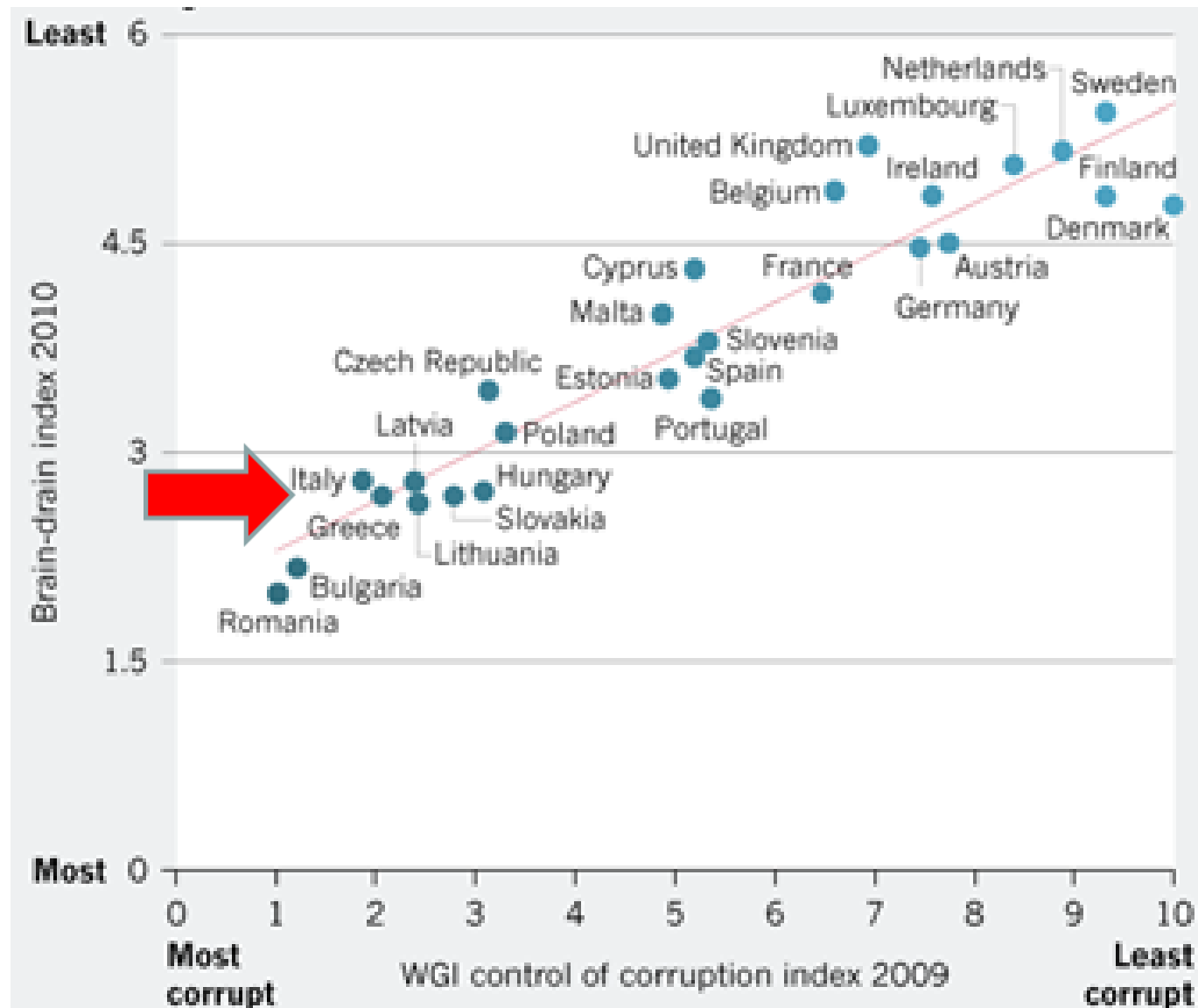
# Più corruzione, più avvocati



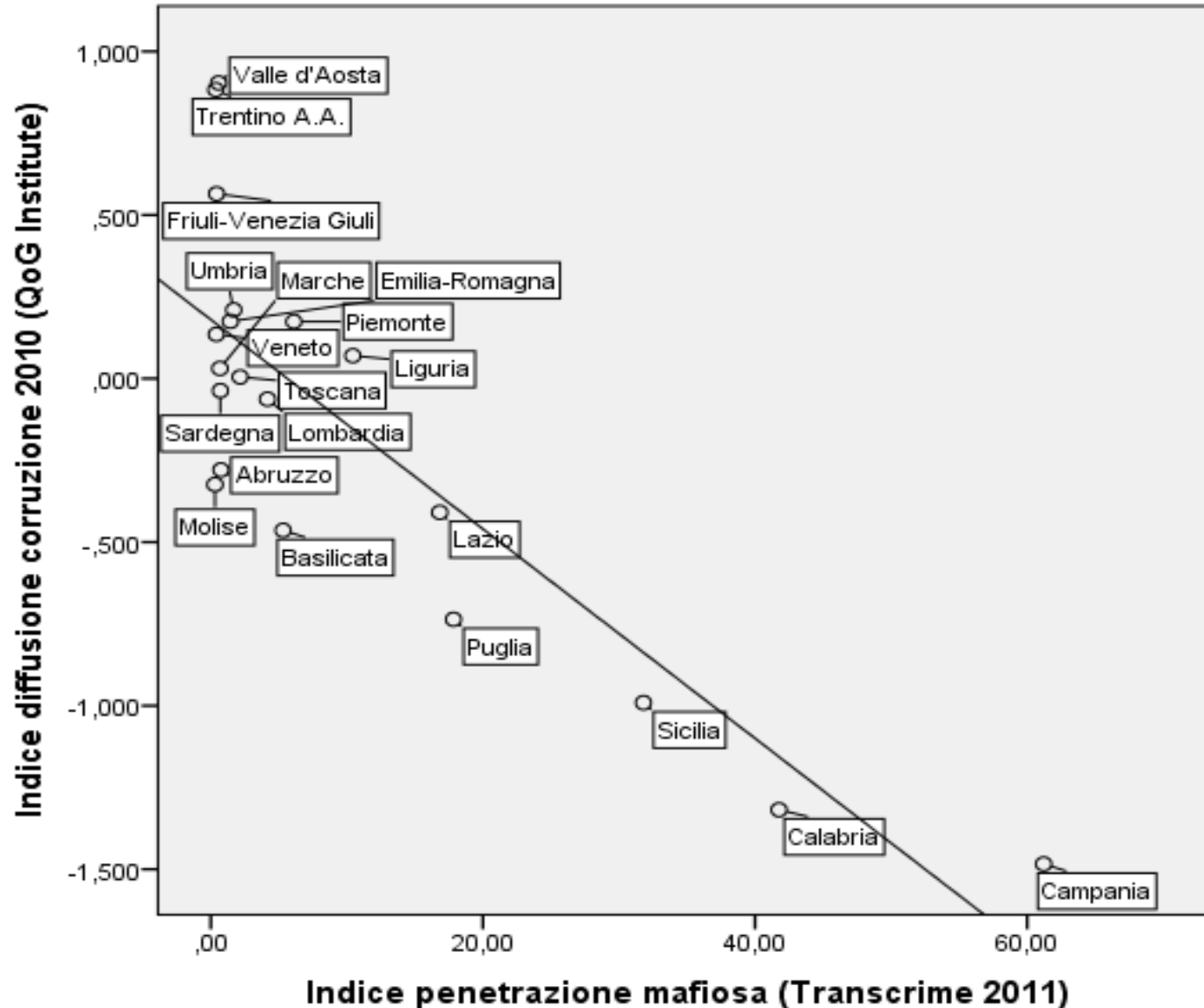
# Più corruzione, livelli più bassi di istruzione nella popolazione



# Più corruzione, maggiore fuga di cervelli

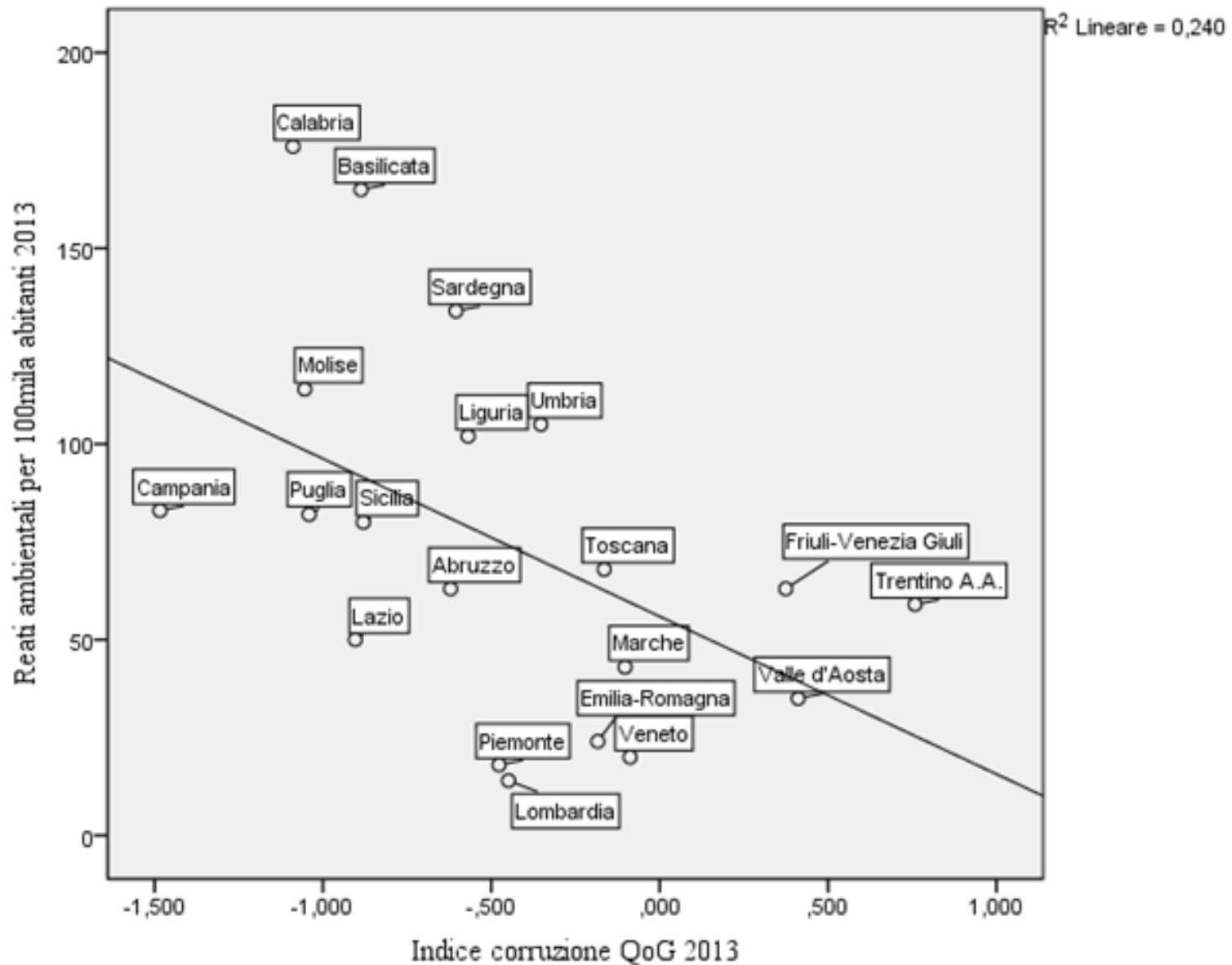


# Più corruzione, maggiore capacità di penetrazione mafiosa





# Più corruzione, più reati ambientali



[https://www.youtube.com/watch?v=nb\\_fg9tJtzo](https://www.youtube.com/watch?v=nb_fg9tJtzo)



## Nelle parole di papa Bergoglio contro i «devoti della dea tangente»

- «questo amministratore corrotto dava da mangiare ai suoi figli pane sporco. E i suoi figli, forse educati in collegi costosi, forse cresciuti in ambienti colti, avevano ricevuto dal loro papà come pasto sporcizia. Perché il loro papà portando pane sporco a casa aveva perso la dignità. ... **Magari, s'incomincia forse con una piccola bustarella, ma è come la droga, anche se la prima bustarella è piccola, poi viene quell'altra e quell'altra: e si finisce con la malattia dell'assuefazione alle tangenti».**

- **«la corruzione è un peccato tanto grave perché va contro la dignità. Quella dignità con la quale noi siamo unti col lavoro. Non con la tangente, non con questa assuefazione alla furbizia mondana. Quando noi leggiamo nei giornali o guardiamo sulla tv uno che scrive o parla di corruzione, forse pensiamo che la corruzione è una parola. **Corruzione è questo: è non guadagnare il pane con dignità, la dignità viene dal lavoro degno, dal lavoro onesto, dal lavoro di ogni giorno, e non da queste strade più facili che alla fine tolgono tutto».****

Figura 2: Struttura del P.N.A.

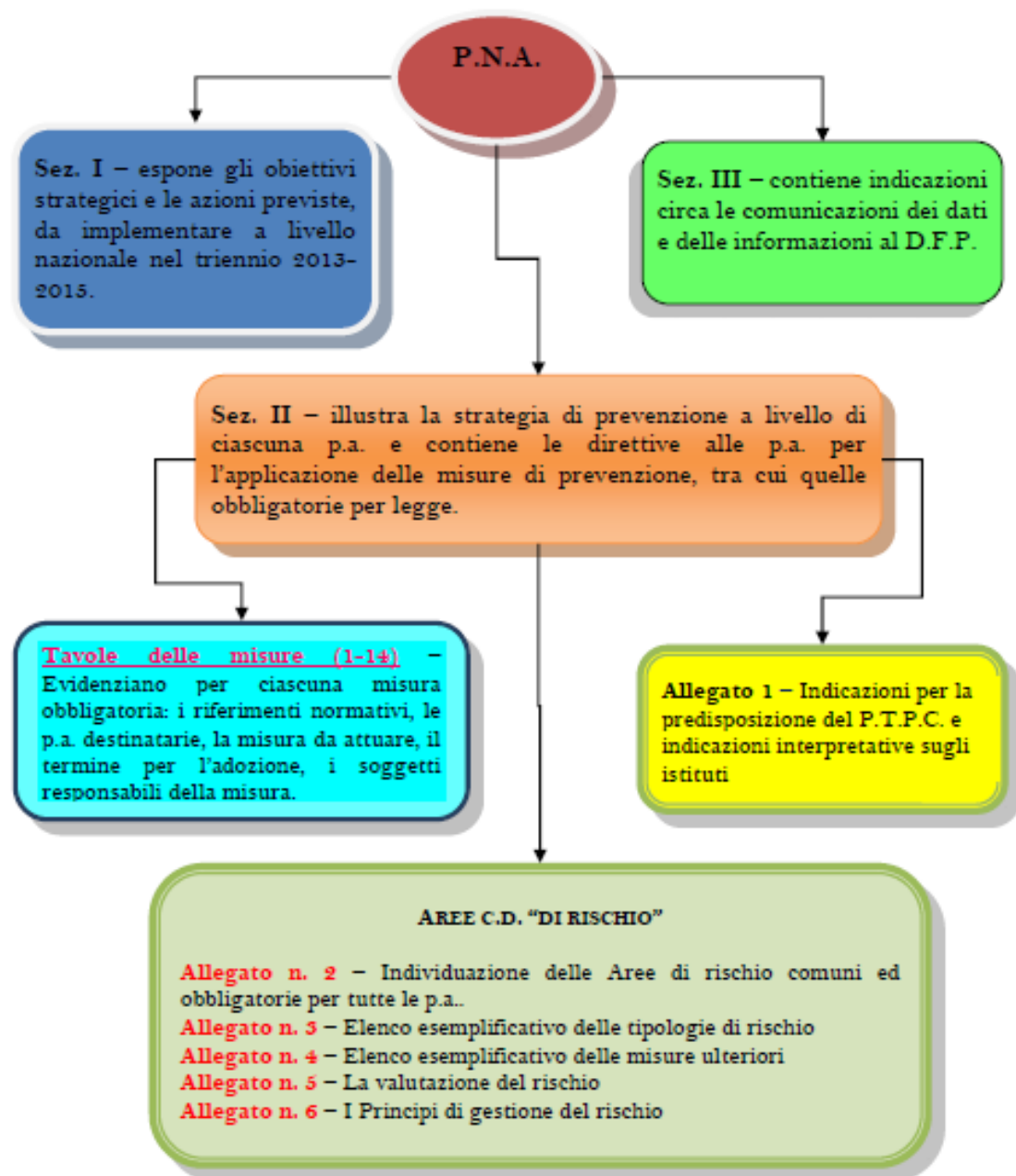


Tabella 2 - Obiettivi strategici, indicatori e *target*

OBIETTIVO	INDICATORI		TARGET (dati riferiti al 30/6/2014)
<p><b>Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione</b></p>	ATTIVITÀ	% di p.a. (escluse quelle regionali e locali) che hanno adottato il P.T.P.C.	100
		% di p.a. regionali e locali che hanno adottato il P.T.P.C.	100
		% di p.a. che hanno attuato forme di consultazione in sede di elaborazione del P.T.P.C.	60
		% di p.a. che hanno individuato aree di rischio ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge	70
		% di p.a. che hanno introdotto misure di prevenzione ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge	60
<p><b>Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione</b></p>	ATTIVITÀ	% di p.a. che hanno introdotto misure di protezione del <i>whistleblower</i> nel P.T.P.C.	100
		% di p.a. che hanno introdotto misure di protezione del <i>whistleblower</i> nel P.T.P.C. mediante strumenti informatici	20
		% di p.a. che hanno attivato canali di ascolto stabili di cittadini e di utenti	30



OBIETTIVO	INDICATORI		TARGET (dati riferiti al 30/6/2014)
<p align="center"><b>Creare un contesto sfavorevole alla corruzione</b></p>	<p align="center">ATTIVITÀ</p>	<p>% di p.a. (escluse quelle regionali e locali) che hanno adottato Codici di comportamento settoriali</p>	<p align="center">100</p>
		<p>% di p.a. regionali e locali che hanno adottato Codici di comportamento settoriali</p>	<p align="center">100</p>
		<p>% di p.a. che hanno adottato Codici di comportamento settoriali contenenti misure specifiche per tipologie professionali</p>	<p align="center">80</p>
		<p>% di responsabili della prevenzione nelle p.a. diverse da quelle regionali e locali che hanno ricevuto apposita formazione in materia di anticorruzione</p>	<p align="center">80</p>
		<p>% di responsabili della prevenzione nelle p.a. regionali e locali che hanno ricevuto apposita formazione in materia di anticorruzione</p>	<p align="center">70</p>

Figura 3: Ambiti del P.T.P.C.

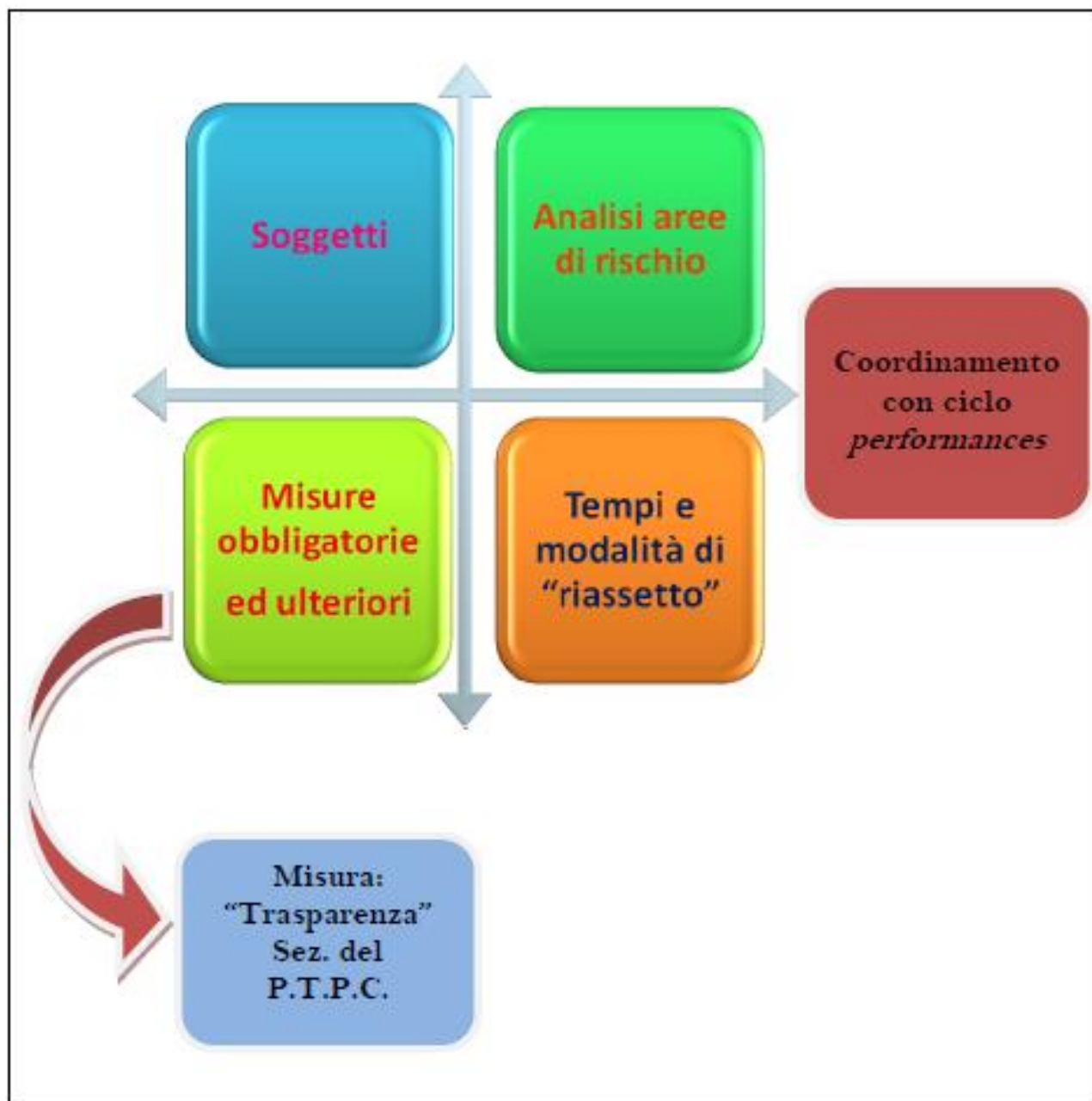


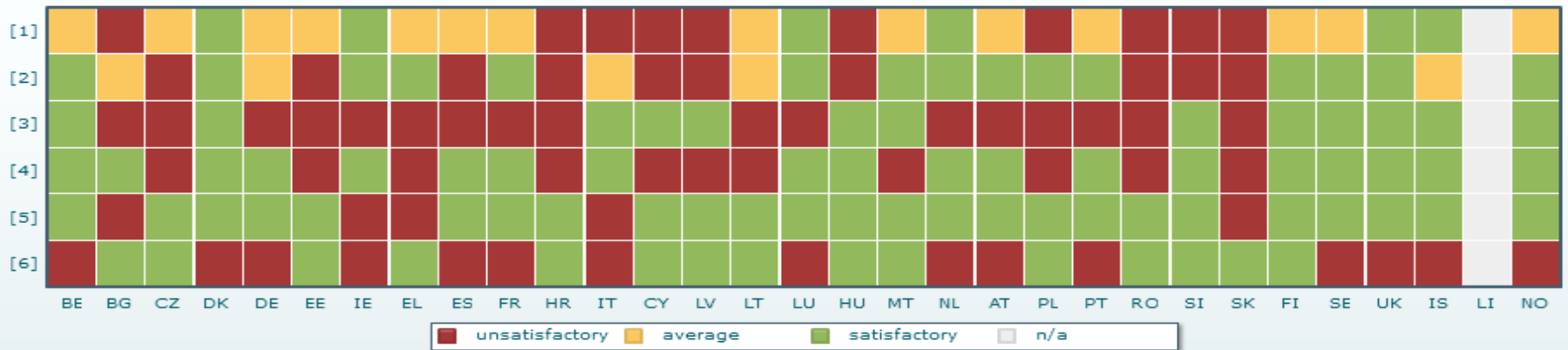
Figura 2 - I soggetti istituzionali coinvolti nella prevenzione della corruzione a livello decentrato



La valutazione del rischio  
corruzione: il cambiamento di  
paradigma. Dal famigerato  
“allegato 5” alle “red-flags”

FASI	INDICATORI
<b>Programmazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valore appalti con procedure non concorrenziali per stesse classi merceologiche di prodotti/servizi nel medesimo arco temporale (se superiore alla soglia di rilevanza comunitaria che impone la gara con procedura aperta)</li> </ul>
<b>Progettazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rapporto tra il numero di procedure negoziate con o senza previa pubblicazione del bando e di affidamenti diretti/cottimi fiduciari sul numero totale di procedure attivate dalla stessa amministrazione in un definito arco temporale</li> <li>• valori iniziali di tutti gli affidamenti non concorrenziali in un determinato arco temporale che in corso di esecuzione o una volta eseguiti abbiano oltrepassato i valori soglia previsti normativamente con procedure concorrenziali</li> <li>• conteggio degli affidamenti fatti con OEPV rispetto a tutti gli affidamenti effettuati in un determinato periodo e valutazione complessiva per questi specifici affidamenti del peso percentuale delle componenti qualitative rispetto a quelle oggettivamente valutabili</li> </ul>
<b>Selezione del contraente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• conteggio del numero di procedure attivate da una determinata amministrazione in un definito arco temporale, rapportato al numero totale di procedure attivate dall'amministrazione nel periodo in esame, per le quali è pervenuta una sola offerta</li> <li>• per ciascuna procedura attivata in un definito arco temporale, il numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate</li> </ul>
<b>Verifica aggiudicazione e stipula del contratto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ricorrenza delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici, calcolato valutando il rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari in due anni contigui ed il numero totale di soggetti aggiudicatari sempre riferiti ai due anni presi in esame</li> </ul>
<b>Esecuzione del contratto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• numero di affidamenti con almeno una variante rispetto al numero totale degli affidamenti effettuati da una medesima amministrazione in un determinato arco temporale</li> <li>• rapporto, in un predeterminato arco temporale, tra numero di affidamenti interessati da proroghe e numero complessivo di affidamenti</li> </ul>
<b>Rendicontazione del contratto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• indicatore di scostamento medio dei costi calcolato come rapporto tra gli scostamenti di costo di ogni singolo contratto (differenza tra il valore finale ed il valore iniziale in rapporto al valore iniziale) e il numero complessivo dei contratti conclusi</li> <li>• indicatore sui tempi medi di esecuzione degli affidamenti calcolato come rapporto tra gli scostamenti di tempo di ogni singolo contratto (differenza tra il tempo effettivamente impiegato per la conclusione del contratto ed il relativo tempo previsto da progetto in rapporto al tempo di conclusione inizialmente previsto) e il numero complessivo dei contratti conclusi.</li> </ul>

# La performance, questa sconosciuta...

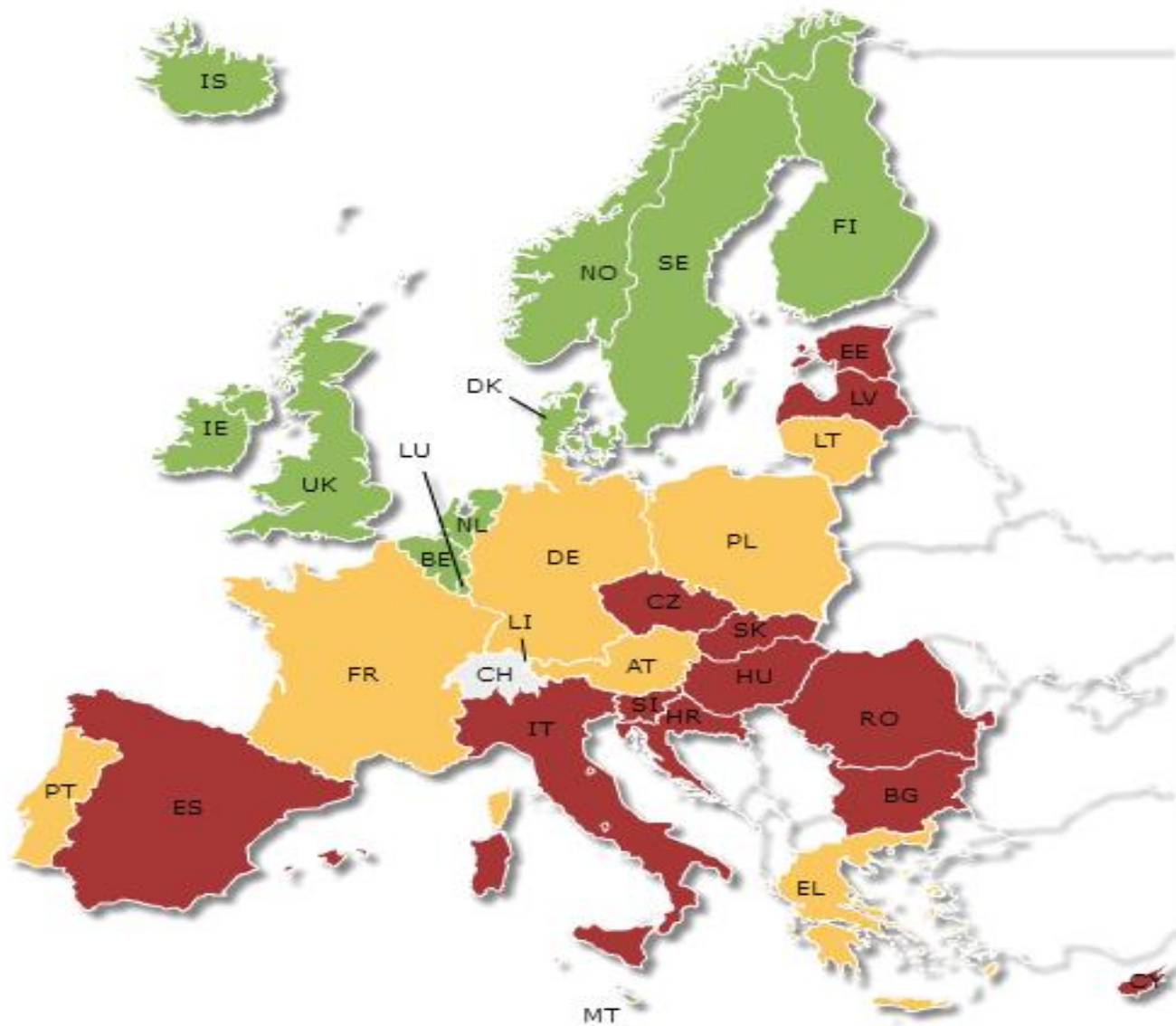


The thresholds have been set on the basis of two factors:

- qualitative policy judgment on what is good practice
- recent data for individual countries.

[1] One Bidder	≤ 10%	> 20%
[2] No calls for Bids	≤ 5%	≥ 10%
[3] Aggregation	≥ 10%	< 10%
[4] Award Criteria	< 80%	≥ 80%
[5] Decision Speed	< 120 days	≥ 120 days
[6] Reporting Quality	≤ 3%	> 3%





■ Below average   ■ Average   ■ Above average   ■ n/a

Figure 3: EU Countries with an higher perception of corruption (CPI 2015) have an higher proportion of public tenders with only one bid (European Commission Single Market Scoreboard 2015)

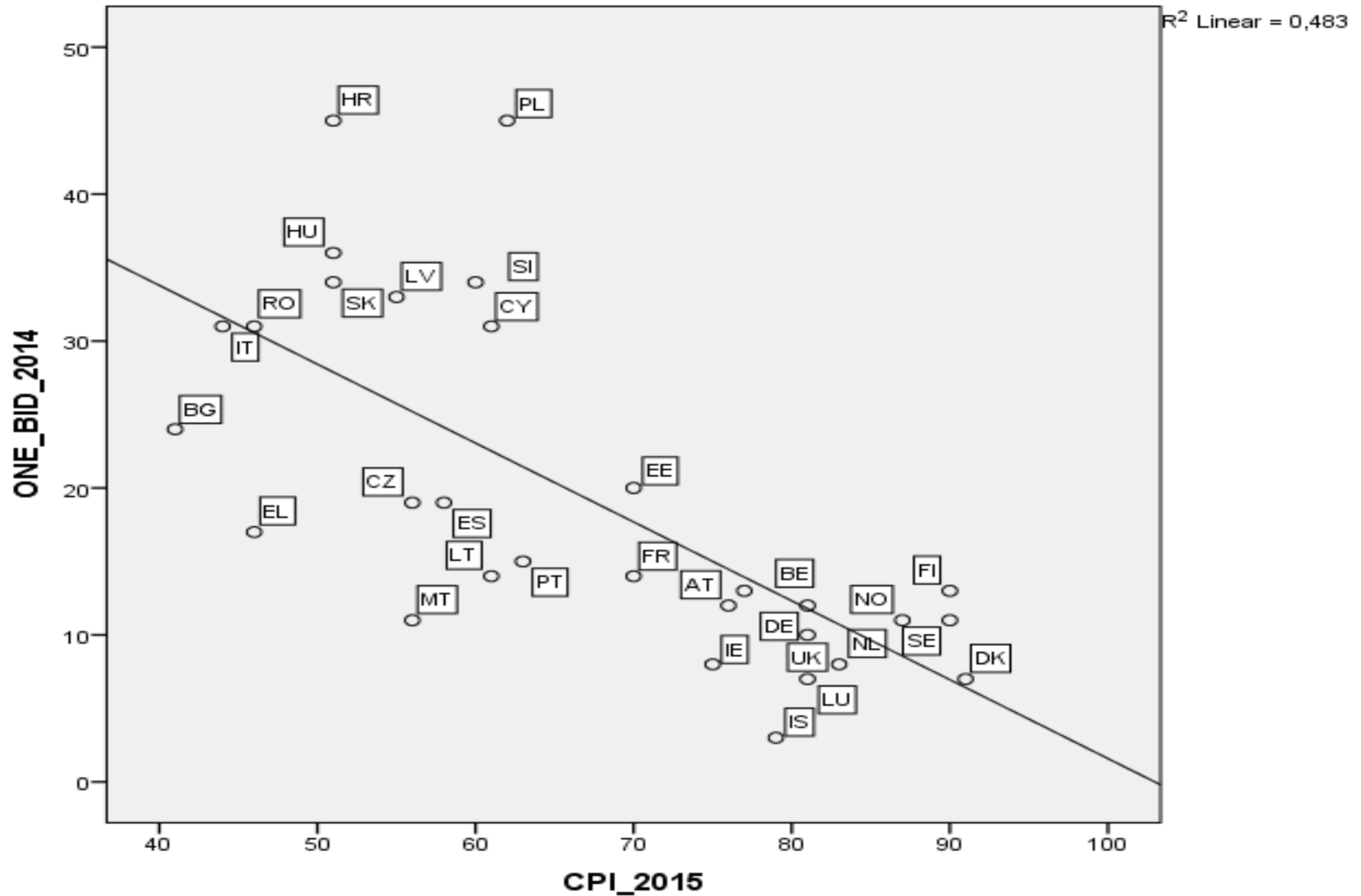


Figure 4: EU Countries with an higher perception of corruption (CPI 2015) have an higher proportion of public tenders with no call for bids (European Commission Single Market Scoreboard 2015)

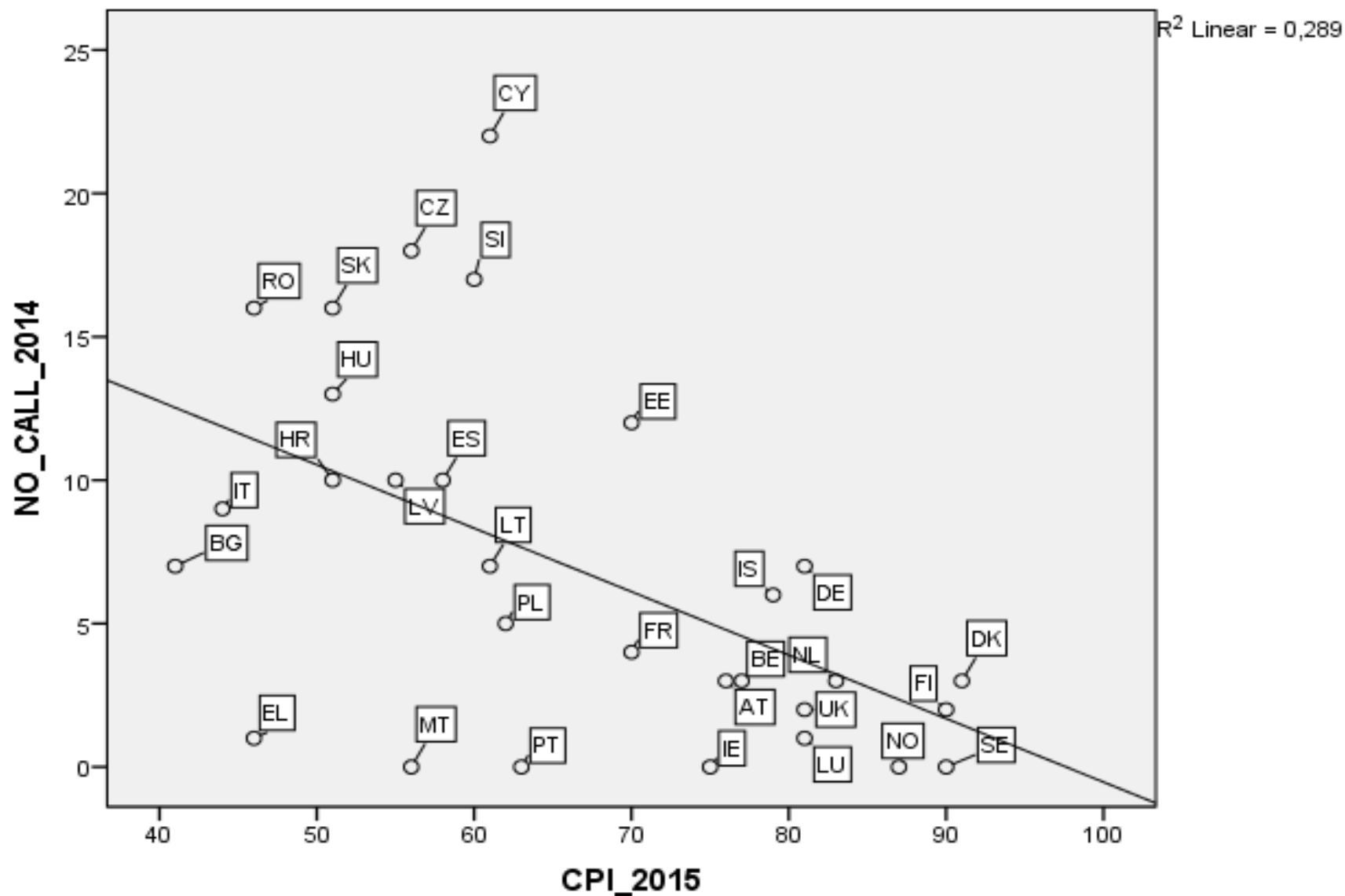


Figure 5: EU Countries with an higher perception of corruption (CPI 2015) have a lower proportion of public tenders with an aggregation of more than one public buyer (European Commission Single Market Scoreboard 2015)

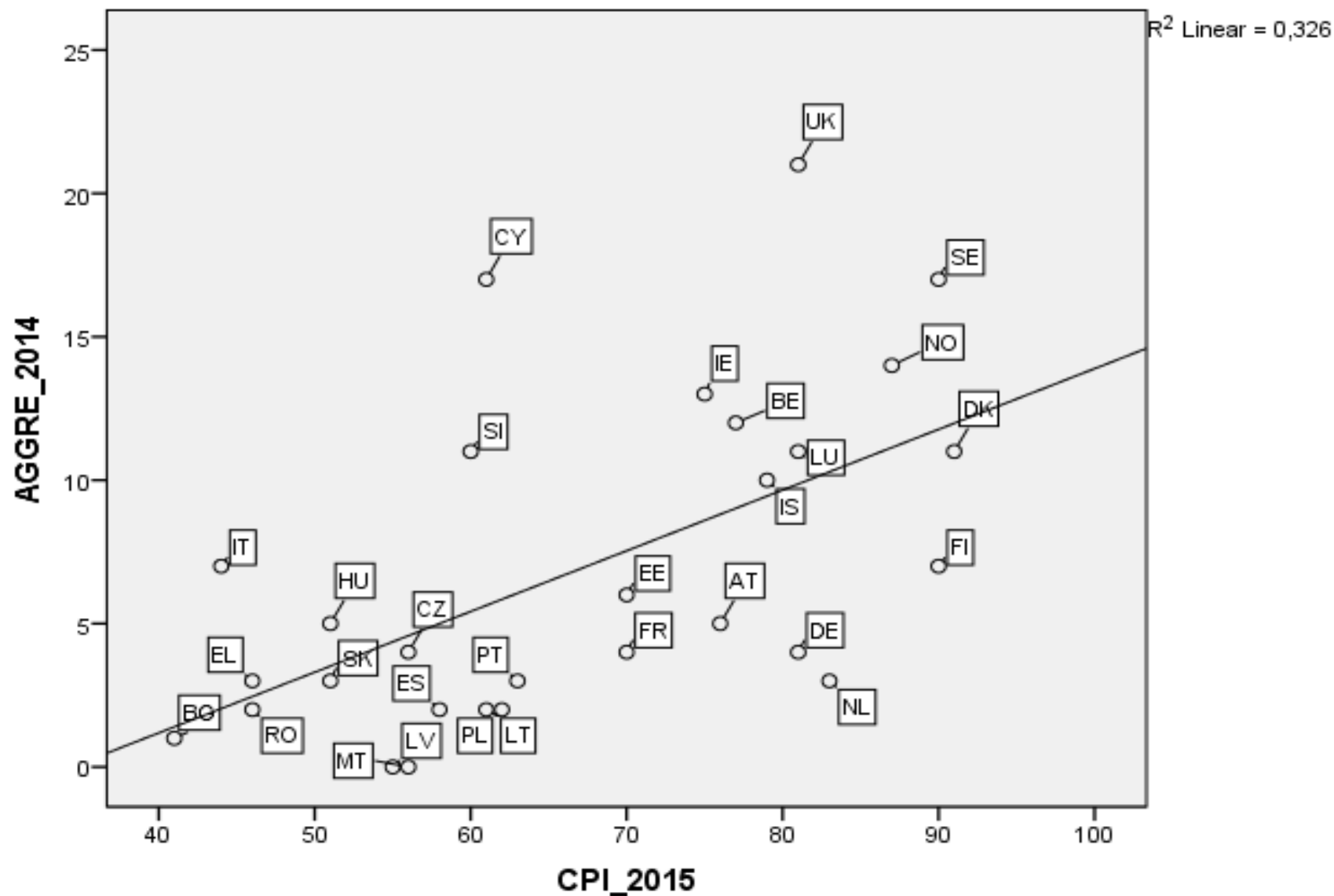


Figure 6: EU Countries with an higher perception of corruption (CPI 2015) have an higher proportion of public tenders awarded only on the basis of the lowest price (European Commission Single Market Scoreboard 2015)

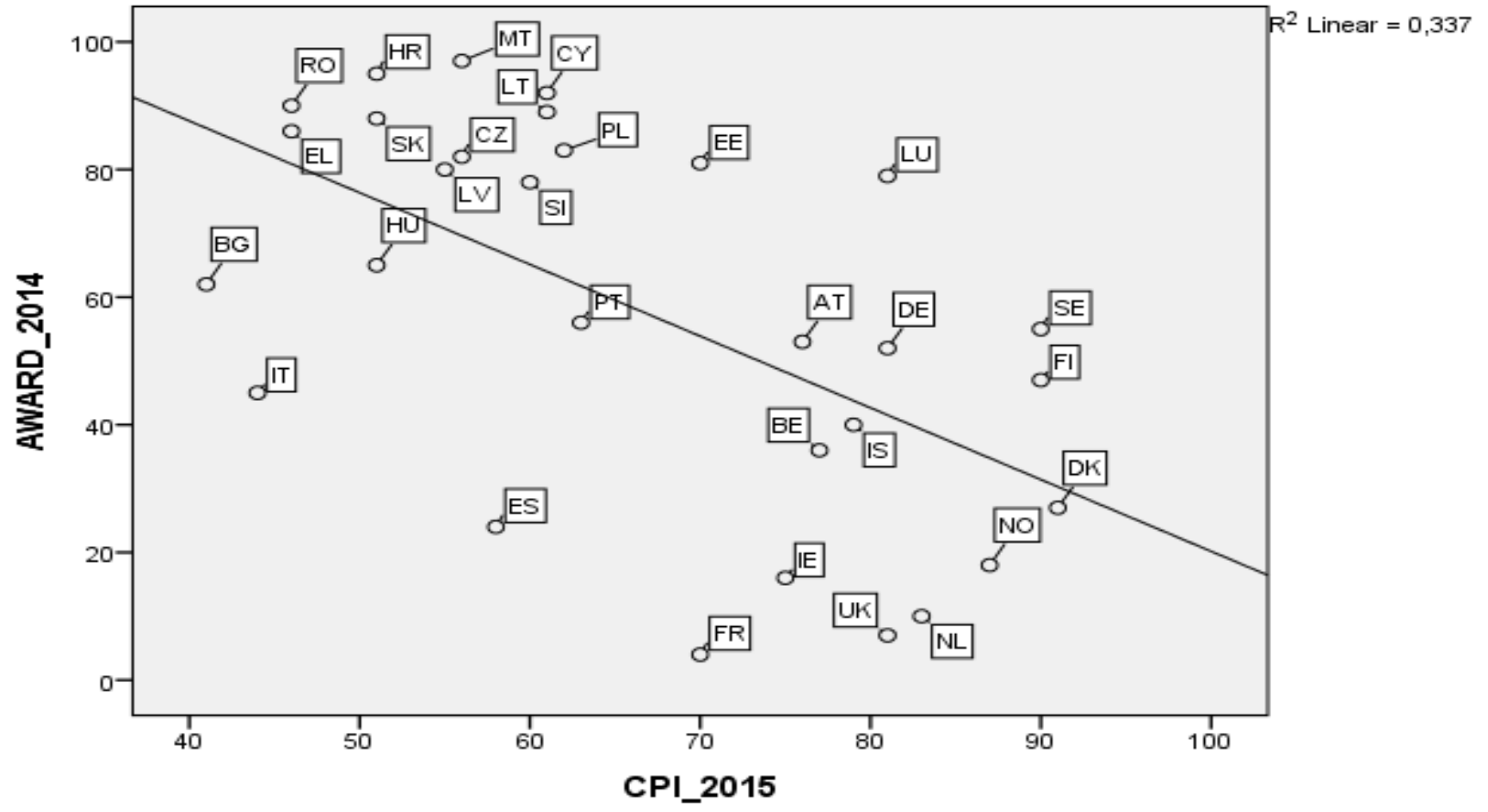


Figure 7: EU Countries with an higher perception of corruption (CPI 2015) have an highest mean decision period (days between the deadline for receipt of offers and the awarding) in open procedures (European Commission Single Market Scoreboard 2015)

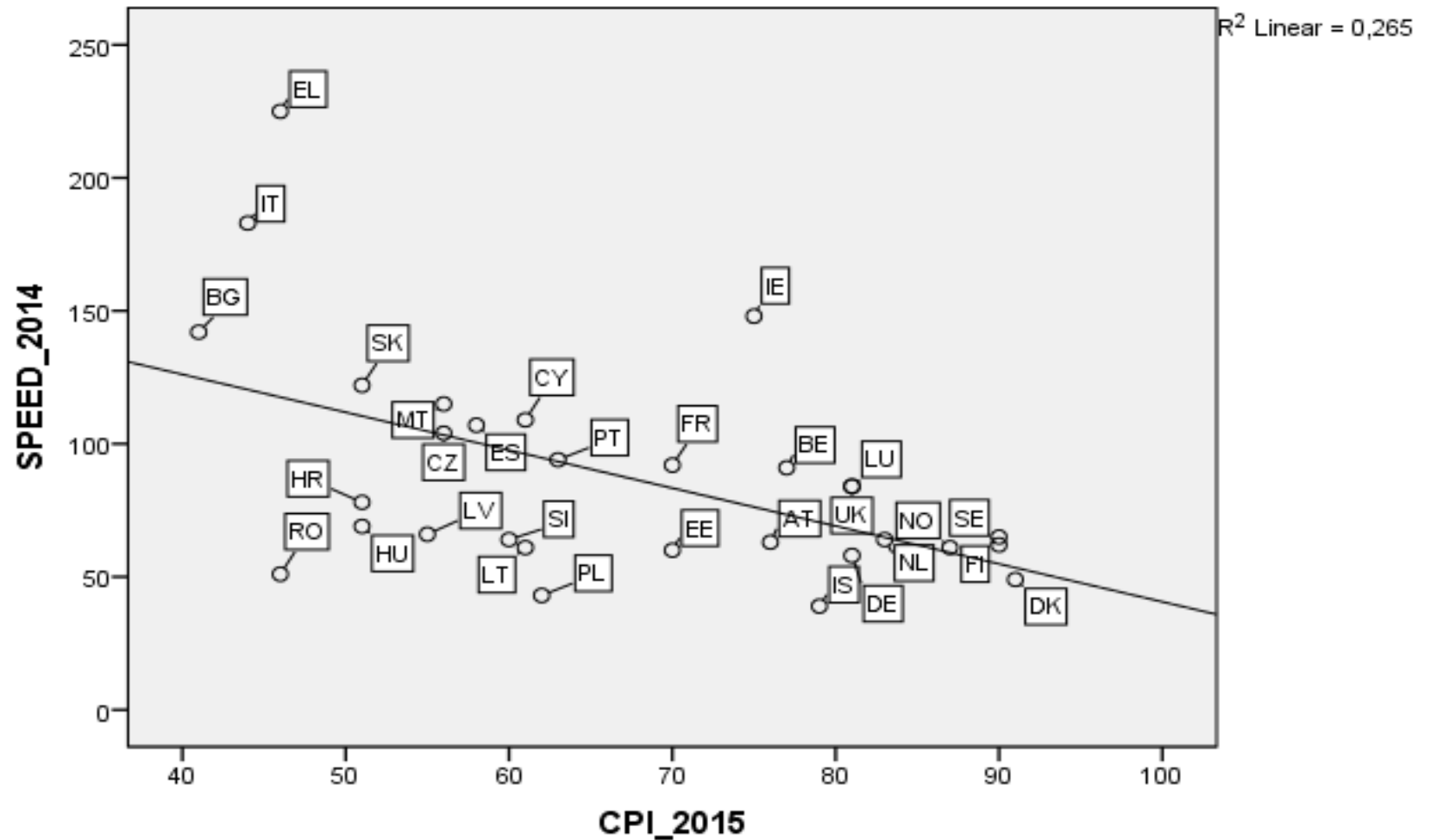
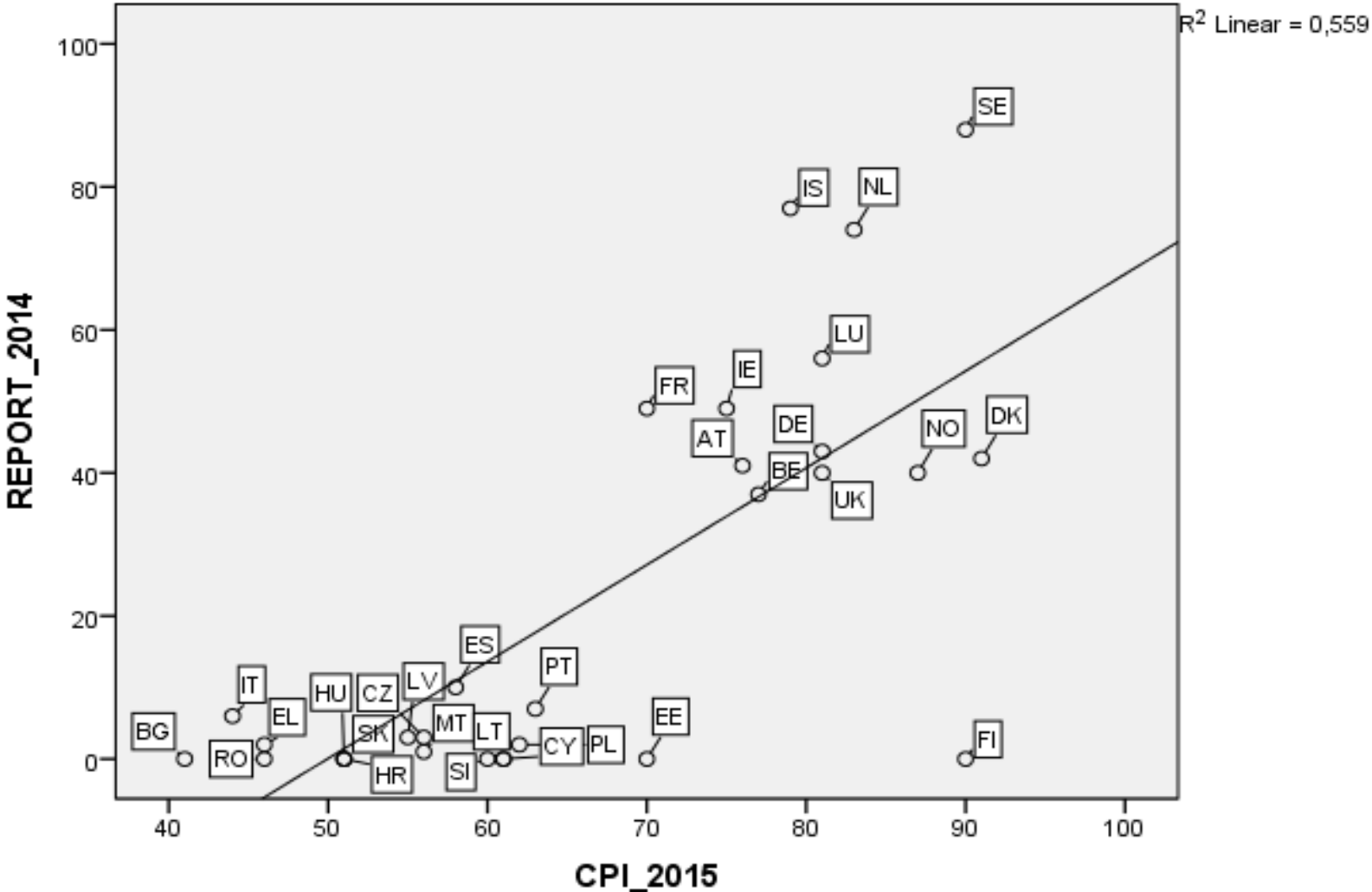




Figure 8: EU Countries with an higher perception of corruption (CPI 2015) have a lowest proportion of contract awards containing information about the value of the contracts awarded (European Commission Single Market Scoreboard 2015)



# PNA – Misure obbligatorie

3.1.2	Trasparenza.....
3.1.3	Codici di comportamento – diffusione di buone pratiche e valori.....
3.1.4	Rotazione del personale.....
3.1.5	Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.....
3.1.6	Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali.....
3.1.7	Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti ( <i>pantouflage – revolving doors</i> ).....
3.1.8	Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali.....
3.1.9	Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro ( <i>pantouflage – revolving doors</i> ) 43
3.1.10	Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.....
3.1.11	Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i> ).....
3.1.12	La formazione.....
3.1.13	Patti di integrità negli affidamenti.....
3.1.14	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.....

# Allegato 4 PNA – Elenco misure ulteriori

- Intensificazione controlli a campione dichiarazione sostitutive rese dai dipendenti e dagli utenti
- Razionalizzazione controlli con potenziamento verifiche ispettive sulle dichiarazioni
- Promozioni accordi interistituzionali per accesso a banche dati
- Affidamento di controlli e vigilanza (esterna) ad almeno due dipendenti abbinati casualmente
- Previsione presenza più funzionari in procedure “sensibili”
- Controllo a campione in caso di delega di poteri
- Procedure che prevedono che i verbali sui servizi resi all’utenza siano sottoscritti dal destinatario
- Predisposizione canali di ascolto e indirizzo del personale in caso di incertezza su illeciti e di associazioni e utenti esterni
- Pubblicazione sul sito internet di casi anonimi di illecito disciplinare
- Disposizioni specifiche nei codici di comportamento settoriali in aree a rischio
- Regolazione esercizio poteri discrezionali – motivazione di eventuali scostamenti
- Meccanismi di raccordo tra i servizi competenti per una valutazione complessiva del personale (in caso di sanzioni o procedimenti disciplinari)
- Riunioni periodiche tra dirigenti di settori diversi sulle soluzioni gestionali
- Informatizzazione del servizio gestione del personale

# Due modelli di segnalazione dell'illecito: caso 1

## USL Empoli 11.

### Modulo per la segnalazione di possibile illecito

#### MODULO PER LA SEGNALAZIONE DI POSSIBILE ILLECITO

Modulo per la segnalazione di possibile illecito ai sensi:

- dell'art. 8 del Codice di Comportamento AUSL 11 Empoli
- del punto 3.5.7 del PTPCeTI 2013-2016 AUSL 11 Empoli

Le Sottoscritta  nome  cognome

dipendente dell'Azienda USL 11 Empoli, matricola nr.

in servizio presso sede

consapevole:

- che l'Azienda USL 11 Empoli ha curato la diffusione tra il personale dipendente della conoscenza dell'importanza che la funzione di segnalazione di illeciti di cui al presente atto riveste, nonché delle garanzie offerte ai soggetti che prestano in tal modo la loro collaborazione al buon funzionamento del sistema aziendale di contrasto alla corruzione;
- del fatto che sarà tutelato nel corso della procedura di istruttoria interna;
- che la mia identità sarà mantenuta riservata e potrà essere comunicata solo alle autorità giudiziarie in caso si pervenga a denuncia alla stessa;
- che anche in caso di verifica interna della inesistenza di illeciti la mia identità in qualità di segnalante verrà mantenuta segreta e tutti i soggetti che ne abbiano avuto conoscenza saranno obbligati al segreto d'ufficio;
- che la presente segnalazione viene inoltrata esclusivamente al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e ai due organi competenti per i procedimenti disciplinari (Direttore Generale e Direttore UOC Amministrativa e Politiche Risorse Umane).

Preferisco rimanere anonimo

segnalo di essere venuto a conoscenza del seguente fatto, che per quanto in mia conoscenza, rappresenta un possibile illecito

(Inviare nome/nomi dei soggetti coinvolti, date, dati, documenti, riferimenti documentali, uffici coinvolti, soggetti esterni coinvolti, ed ogni altro elemento utile per la ricostruzione, istruttoria e documentazione del fatto)

Consapevole che sarà successivamente chiamato in via riservata dagli organi aziendali competenti di cui sopra, per la sottoscrizione della presente segnalazione e per eventuali ulteriori approfondimenti testimoniali;

data 07/07/2014  luogo luogo

Il sistema invierà una mail antispamata ai sottosegnatori indicati in precedenza.

Nessun dato verrà memorizzato e solo i destinatari saranno in grado di visualizzare il contenuto delle mail inviate.

Per prevenire abusi del sistema la mail conterrà l'indicazione periodica IP dell'utente (2.225.220.22) e indirizzo di via.

INVI

# Caso 2

OGGETTO: SEGNALAZIONE DI ABUSI E/O IRREGOLARITA'

<i>Dati del segnalante</i>	Il segnalante	
	Tel.	Indirizzo e-mail
	Ufficio	qualifica
<i>Chi:<sup>1</sup></i>		
<i>Cosa:<sup>2</sup></i>		
<i>Dove:<sup>3</sup></i>		
<i>Quando:<sup>4</sup></i>		

luogo \_\_\_\_\_ li \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Nome e cognome oppure ogni altra indicazione utile ad identificare l'autore del fatto che viene segnalato.

<sup>2</sup> Descrizione dell'irregolarità.

<sup>3</sup> Indicazione del luogo dove è stato o viene abitualmente (in caso di continuazione) commesso il fatto (dati identificativi dell'ufficio o dei locali).

<sup>4</sup> Indicazione del momento di accadimento del fatto (giorno ed ora, con massimo grado di approssimazione).

I dati sopra riportati vengono richiesti in base alle vigenti disposizioni legislative, sono necessari per esercitare l'azione di repressione e/o prevenzione della corruzione e verranno trattati, anche con modalità informatiche, esclusivamente per tale scopo.

Il conferimento dei dati è obbligatorio per il corretto svolgimento dell'istruttoria, il mancato conferimento di alcuni o di tutti i dati indicati comporta l'impossibilità di dar corso al procedimento. I dati verranno trattati dagli impiegati addetti al servizio incaricati dal Responsabile, una copia della richiesta verrà trasmessa agli eventuali controinteressati con la copertura dei dati identificativi del segnalante.

# La valutazione: determina 28 ottobre 2015 ANAC

- 1) alla data del 28 febbraio 2015 il 96,3% delle amministrazioni aveva adottato e pubblicato almeno un PTPC sul proprio sito istituzionale e il 62,9% di esse aveva adottato e pubblicato l'aggiornamento per il triennio 2015-2017. Ciò denota, almeno a livello formale, un buon livello di applicazione della norma;
- 2) la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente;
- 3) la qualità dei PTPC risulta influenzata da alcune variabili di contesto, quali la tipologia di amministrazioni, la collocazione geografica delle stesse e la dimensione organizzativa;
- 4) la qualità dei PTPC sembra essere significativamente migliore nella programmazione 2015-2017 rispetto ai periodi precedenti; ciò è correlato ad un fattore "di apprendimento" nonché alla gradualità nell'implementazione della normativa.



- Analisi del contesto esterno – insufficiente o inadeguata nel 96% dei casi, assente nell'84%
- Mappatura dei processi – analisi contesto interno . Inadeguata nel 73% (bassa qualità e analiticità dell'area misure obbligatorie)
- Valutazione del rischio – insufficiente nel 62% dei casi. Difficoltà delle amministrazioni di individuare i rischi corruzione e collegarli ai processi organizzativi
- Trattamento del rischio – inadeguato nel 62% dei casi. Insufficiente nel 77% dei casi nel trattare le misure obbligatorie e la loro pianificazione. Misure ulteriori sono previste solo nel 55% dei casi
- Assenza di coordinamento tra PTPC e Piano della performance (81% dei casi inefficace), e Piano della trasparenza (64% dei casi inadeguato).
- Coinvolgimento di attori interni e esterni assente o inadeguato (61 e 55% casi)
- Monitoraggio dei PTPC insufficiente nel 75%

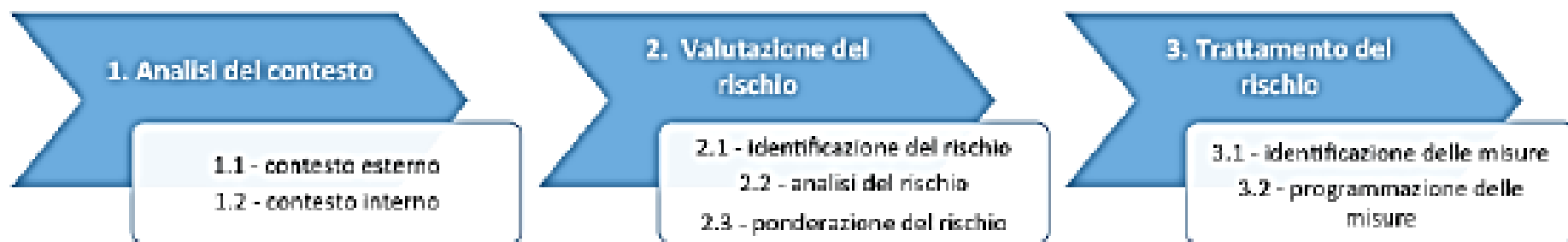
# Le cause delle criticità

- Novità e complessità della normativa (“e qui abbiamo un problema...”)
- Scarsità di risorse finanziarie e organizzative delle amministrazioni (le nozze dell’anticorruzione coi fichi secchi)
- “Diffuso atteggiamento di mero adempimento”, limitato ad evitare le responsabilità sui RPC e sugli organi di indirizzo
- “L’isolamento del RPC nella formazione del PTPC e il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo”. Ciò dipende “da una impropria distribuzione delle responsabilità connesse all’adozione dei PTPC e alla sua attuazione, concentrata sulla sola figura del RPC, senza significativo coinvolgimento degli organi di indirizzo

# Che fare?

- Configurare meglio compiti e responsabilità dei soggetti interni
- Coinvolgere gli organi di indirizzo e i vertici amministrativi
- Riaffermare il ruolo centrale del RPC garantendone autonomia e indipendenza rispetto all'organo di indirizzo, poteri di interlocuzione e controllo, supporto informativo
- Migliorare la mappatura dei processi superando le resistenze dei responsabili degli uffici a partecipare
- Rafforzare il ruolo degli OIV nella verifica della coerenza tra obiettivi di performance e attuazione di misure anticorruzione
- Coinvolgimento dei dipendenti (partecipazione attiva ai processi di autoanalisi organizzativa, alla definizione e attuazione delle misure di prevenzione)
- Ruolo strategico della formazione – più mirata, con approcci differenziati, specie per i soggetti che partecipano a formazione e attuazione dei PTPC

Da ciò discende la scelta dell'Autorità di richiamare, sin da ora, con l'Aggiornamento al PNA, l'attenzione delle amministrazioni e degli altri soggetti cui si applica la l. 190/2012, da un lato sull'introduzione, a partire dai prossimi PTPC, del maggior numero di misure di prevenzione concrete ed efficaci, traducibili in azioni precise e fattibili, verificabili nella loro effettiva realizzazione; dall'altro, di approfondire alcuni passaggi di metodo indispensabili ad assicurare la qualità dell'analisi che conduce alla individuazione delle misure di trattamento del rischio.



# Migliorare il processo di gestione del rischio corruzione (libro dei sogni?)

- Non è un processo formalistico né un mero adempimento
- È parte integrante del processo decisionale
- Si integra con tutti gli altri processi di programmazione e gestione
- È un processo di miglioramento continuo e graduale
- Implica assunzione di responsabilità - diagnosi e trattamento del rischio
- Si adatta allo specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione (non si copia!)
- Processo trasparente e inclusivo
- Ispirato al principio di prudenza (niente sottovalutazioni!)
- Non ha valenza repressiva né ispettiva – non valuta individui ma disfunzioni organizzative

# Il paradosso delle politiche anticorruzione

- “più le politiche anticorruzione sono necessarie in un determinato paese, più è probabile che siano deboli incentivi, volontà e consenso politico e sociale ad una formulazione ed efficace attuazione di strumenti e misure”

# Due approcci alle politiche anticorruzione

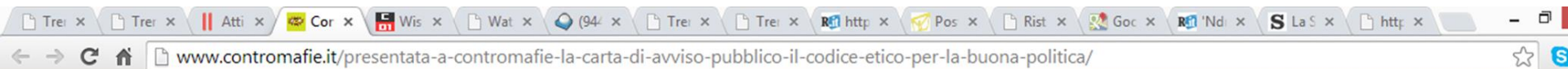
- Il modello “top-down”  
(*command and control*)
- Singapore, Hong
- Autorità anticorruzione, rafforzamento apparato repressivo
- Indipendente da meccanismi di partecipazione democratica
- Produce effetti anche a breve termine, ma se si indebolisce il controllo diventa inefficace
- Il modello bottom-up  
(*partecipazione e controllo civico*)
- Paesi scandinavi
- Formazione funzionari, educazione, strumenti di coinvolgimento dei cittadini
- Rafforza la democrazia
- Può creare anticorpi di lungo periodo, ma spesso non produce effetti visibili nel breve termine



# Esempi di anticorruzione «dal basso»

- Introdurre codici di condotta per gli amministratori elettivi con sanzioni politiche che arrivano fino alla revoca del mandato fiduciario (sul modello della «Carta di Avviso Pubblico»)
- Diffusione di conoscenze su e valorizzazione di «buone pratiche» - anche quelle emerse nell'attuazione dei piani triennali anticorruzione
- Campagne di sensibilizzazione e mobilitazione dei cittadini sui temi dell'anticorruzione (sul modello di «Riparte il futuro»)
- Percorsi di formazione avanzata sui temi degli strumenti anticorruzione e di contrasto alle organizzazioni mafiose
- Ruolo dei corpi intermedi (ordini professionali, associazioni di categoria) – introdurre e promuovere la conoscenza e l'applicazione rigorosa di credibili meccanismi reputazionali che comportino l'esclusione dei propri associati condannati per reati di corruzione e mafia

# I codici di comportamento: il grande assente – la sfera politica



[Home](#)   [Gli stati generali dell'antimafia »](#)   [GiovaniContromafie](#)   [Area stampa](#)   [Condividi](#)

## Presentata a Contromafie la carta di Avviso Pubblico, il codice etico per la buona politica

Posted on 25 ottobre 2014 by [admin](#) in [Senza categoria](#) | [Commenti disabilitati](#)

E' stata presentata questa mattina, durante la prima parte del Seminario "Enti Locali e buone prassi per una politica trasparente", svoltosi in Campidoglio nell'ambito di Contromafie, la Carta di Avviso Pubblico, codice etico che si propone di favorire e di tutelare la pratica della buona politica e di rendere il più trasparente possibile l'azione amministrativa degli enti locali.

"Contromafie non è solo la rappresentazione di chi si impegna, non è solo denuncia: dev'essere anche l'occasione di costruire qualche cura", ha dichiarato il Presidente di Avviso Pubblico, Roberto Montà. "E' necessario dare segnali che aiutino a ritrovare fiducia nelle Istituzioni e la Carta di Avviso Pubblico è la risposta concreta, una responsabilità precisa che gli amministratori si assumono ma anche uno strumento in più per i cittadini per verificare l'operato delle persone che, con il loro voto, hanno eletto", ha concluso Montà.

"La politica, per come la intendo io, non dovrebbe avere bisogno di un codice etico che le ricordi i propri doveri – ha ricordato la Presidente della Commissione Parlamentare antimafia, Rosy Bindi – ma il paradosso del nostro momento storico è proprio questo: i codici etici oggi servono anche

**Iscriviti subito  
a Contromafie!**

search this site



 **Seguici su  
Facebook**





# Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie

contatti newsletter

- CHI SIAMO
- COORDINAMENTI
- ATTO COSTITUTIVO
- STATUTO
- CARTA INTENTI
- SOCI
- GRUPPI DI LAVORO
- ORGANI
- COME ADERIRE

Home » news »

Lun, 2012-02-27 16:00 (Ultimo agg.: Mar, 2012-10-09 10:45)

[» Archivio notizie](#)



## Presentata a Roma la “Carta di Pisa” il codice etico di Avviso Pubblico per gli enti e gli amministratori locali. Il testo on line



Scarica il testo della Carta di Pisa come [.PDF](#) o come [.DOC](#)

È stata presentata oggi alla sala stampa della Camera dei deputati la “Carta di Pisa” (scarica il testo come [.PDF](#) o [.DOC](#)), il codice etico predisposto da [Avviso Pubblico](#) e destinato agli enti e agli amministratori locali che intendono rafforzare la trasparenza e la legalità nella pubblica amministrazione, in particolare contro la corruzione e l’infiltrazione mafiosa.

Si tratta di un codice che fornisce alcune precise indicazioni agli amministratori locali su una serie di questioni specifiche, tra le quali: la trasparenza, il conflitto d’interessi, il finanziamento dell’attività politica, le nomine in enti e società pubbliche e i rapporti con l’autorità giudiziaria.

La Carta, già dalla sua genesi, può considerarsi un primo tentativo di formulazione di una politica anticorruzione proveniente dal basso, il tentativo di rispondere ad un bisogno espresso da diversi amministratori locali di dotarsi di uno strumento che rafforzi il rispetto dei dettami costituzionali della diligenza, lealtà, onestà, trasparenza, correttezza e imparzialità.

Alla presentazione sono intervenuti: **Andrea Campinoti**, Presidente di Avviso Pubblico, **Alberto Vannucci**, docente dell’Università di Pisa, **Bernardo Giorgio Mattarella**, docente dell’Università di Siena e componente della commissione di studio sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione istituita dal Ministro della Pubblica amministrazione e per la semplificazione, **Ermanno Granelli**, magistrato della Corte dei Conti e componente della commissione di studio sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione istituita dal Ministro della Pubblica amministrazione e per la semplificazione, **Francesco Forgione**, già Presidente della Commissione parlamentare antimafia, **Marco Filippeschi**, Sindaco di Pisa, prima città italiana ad adottare la Carta.

Scarica il testo della Carta di Pisa come [.PDF](#) o come [.DOC](#)

Download Charter of Pisa English version as [.PDF](#) or [.DOC](#)  
Code of conduct for elected and political appointed officials in Local and Regional Authorities

**Carta di Pisa**  
Codice etico per promuovere la cultura della legalità e della trasparenza negli enti locali.

**AMMINISTRATORI SOTTO TIRO**

Scarica il Rapporto

Un progetto di

**avviso pubblico**

**PER UNA POLITICA CREDIBILE**

APPELLO DI AVVISO PUBBLICO AI CANDIDATI ALLE AMMINISTRATIVE

**i 100 PASSI dei SINDACI**

SINGOLI 8 e 9 MAGGIO 2012

21 MAR 2012  
XVI GIORNATA

## Carta di Pisa

[Home](#) > [Progetti](#) > [Progetti conclusi](#) > [Carta di Pisa](#)

Un anno di lavoro di un gruppo di esperti, coordinati dal **Prof. Alberto Vannucci dell'Università di Pisa**, ha prodotto un codice etico-comportamentale destinato agli amministratori pubblici, contenente specifiche regole di condotta finalizzate a rafforzare la trasparenza e la legalità all'interno delle istituzioni pubbliche, in particolare **contro la corruzione e l'infiltrazione mafiosa**.

Un codice che individua **precisi comportamenti da seguire**, prevedendo anche delle sanzioni, su una serie di questioni specifiche.

Un primo tentativo di formulazione di **una politica anticorruzione proveniente dal basso** e un'opportunità per gli amministratori locali onesti che intendono rafforzare la barriera contro il dilagare di nuove forme di illegalità.

[📄 La Carta di Pisa \(\\*.PDF\)](#)[📄 Vai alla nuova Carta di Avviso Pubblico](#)



# Il ruolo della società attiva: la campagna “Senza corruzione riparte il futuro”

www.riparteilfuturo.it

RISULTATI APPROFONDIMENTI CHI

**RIPARTE IL FUTURO**

372mila

Mi piace

41,5mila

Tweet

**Siamo in 919.590**  
vogliamo combattere la corruzione in Italia  
e abbiamo bisogno della tua voce

**Unisciti a noi**

Usa il tuo profilo facebook

o usa la tua email

unisciti con Facebook

Email

Leggi il nostro **Manifesto** per saperne di più

campagna promossa da **LIBERA** Gruppo Abele



# PICCOLO ATLANTE *della* CORRUZIONE

Laboratorio di indagine e analisi sulla corruzione  
Progetto sperimentale per le Scuole Secondarie di 2° grado

[HOME](#) [Il Progetto](#) [Atlanti 2014-2015](#) [Atlanti 2013-2014](#) [Materiale Di Consultazione](#) [Rassegna Stampa](#) [Pubblica Anche Tu](#) [Bacheca](#) [Contatti](#) [Accedi](#)

## PICCOLO ATLANTE 2014-2015: I REPORT CONCLUSIVI

Pubblichiamo di seguito i report conclusivi del progetto 2014-2015 per ogni regione. Cliccando sul titolo è possibile visualizzare o scaricare il report.

[REPORT CAMPANIA PAAdC 2015](#), [REPORT LAZIO PAAdC 2015](#), [REPORT LOMBARDIA PAAdC 2015](#)

## Gli studenti incontrano l'Assessore Sabella

*Martedì 27 Ottobre, alle ore 11.00, gli studenti di 5 Licei di Roma, autori degli Atlanti della corruzione 2014/2015, incontreranno in Campidoglio l'Assessore Alfonso Sabella per consegnargli i dati della loro indagine, svolta in 6 Municipi della Capitale.*

## PROGETTO A.S. 2015-2016



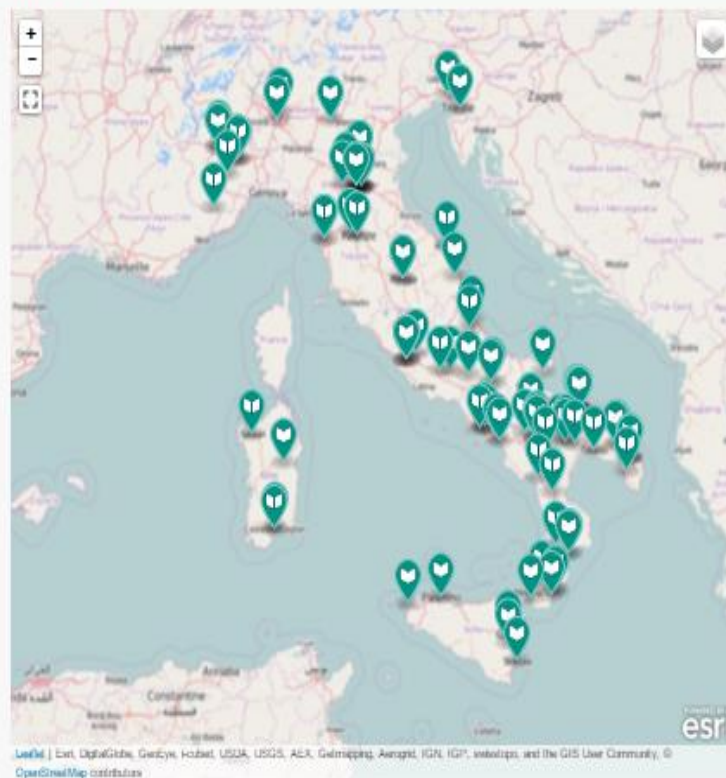
### Commenti recenti

### Atlanti 2014-2015

- [Atlanti 2014-2015](#)
  - Campania
    - Amaldi
    - Caccioppoli
    - Ferrari
    - Genovesi
    - Giordani-Striano
  - Lazio
    - Dante
    - Enriques
    - Gullace
    - Minturno
    - Peano
    - V, Emanuele
  - Lombardia
    - Casiraghi
    - Natta

MONITHON (MONItoring+maraTHON) è un'iniziativa indipendente di monitoraggio civico dei progetti finanziati dalle politiche di coesione. Si occupa in particolare dalle politiche di coesione in Italia, ed è basata sulla disponibilità di dati aperti pubblicati su [OpenCoesione](#).

## REPORT



### SCEGLI UN PROGETTO

Scegli un progetto tra quelli elencati cercando per parola chiave o CUP, se hai già scelto il progetto da monitorare su [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)



### CHIAMA GLI AMICI

Organizza un gruppo di amici che possano essere interessati a monitorare come sono spesi i fondi europei nel territorio



### STUDIA LA STORIA DEL PROGETTO

Cerca i documenti amministrativi, risorse aggiuntive, fai un'analisi di contesto sul tema scelto



### ESPLORA SUL CAMPO

Verifica lo stato di avanzamento del progetto scelto, intervista i referenti e gli attori, raccogli altre informazioni.



### SCRIVI UN REPORT

Su Monithon.it e rendi disponibili a tutti i risultati della tua ricerca



### CONDIVIDI

Condividi i risultati con l'amministrazione responsabile e la stampa locale



**PETIZIONE** diretta Al Parlamento

## Stop vitalizio ai politici condannati per mafia e corruzione

Chiediamo insieme al Parlamento di votare ora per la cancellazione del vitalizio agli ex parlamentari condannati in via definitiva per reati così gravi. I cittadini chiedono a gran voce su Riparte il futuro che i dipendenti pubblici e i rappresentanti politici rispettino codici etici più efficaci. Questo è solo il primo passo. [Continua a leggere](#)

**ENTRA IN AZIONE**



# Conoscenza e formazione sugli strumenti di contrasto e prevenzione della corruzione e delle organizzazioni criminali

Master APC | ANALISI, PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E DELLA CORRUZIONE - Google Chrome

→ ↻ 🏠 📄 masterapc.sp.unipi.it

## Master APC

ANALISI, PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E DELLA CORRUZIONE

SEARCH

Search

🏠 Home

HOME PRESENTAZIONE ▾ DIDATTICA ▾ ISCRIZIONI ▾ CONTATTI ARCHIVIO LA COMUNITÀ DEL MASTER APC INDICE DE CONTENIDOS ▾

SUBSCRIBE TO RSS 📡

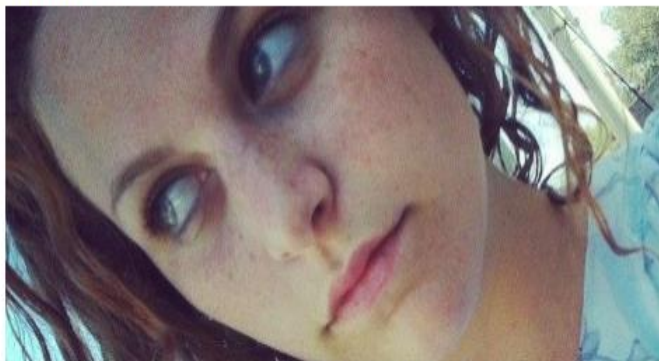


home

**MASTER UNIVERSITARIO DI I E II LIVELLO  
QUINTA EDIZIONE ANNO ACCADEMICO 2014 - 2015**



### ULTIMA NOTIZIA



### L'esperienza di Adriana Varriale al Master APC

Adriana Varriale, 23 anni, residente a Milano, laureata in Comunicazione e società. Adriana, sei stata una delle allieve che ha registrato il maggior numero di presenze in aula durante la IV edizione del Master APC. Che tipo di rapporto hai avuto modo di instaurare con i docenti? Aver avuto la possibilità di frequentare di persona [...]

### V EDIZIONE DEL MASTER APC 2014-2015: AL VIA LE ISCRIZIONI!

V edizione del Master APC 2014-2015: al via le iscrizioni! – I livello

V edizione del Master APC 2014-2015: al via le iscrizioni! – II livello

### PROGRAMMA 2014/2015



### CO-ORGANIZZATORI



Avviso Pubblico

### LINKS

Per una Cultura dell'Integrità nella Pubblica Amministrazione

Regione Toscana

Università di Pisa

### CATEGORIE

📁 La comunità del Master APC (5)

📁 Lezioni IV edizione (2)

📁 News (115)

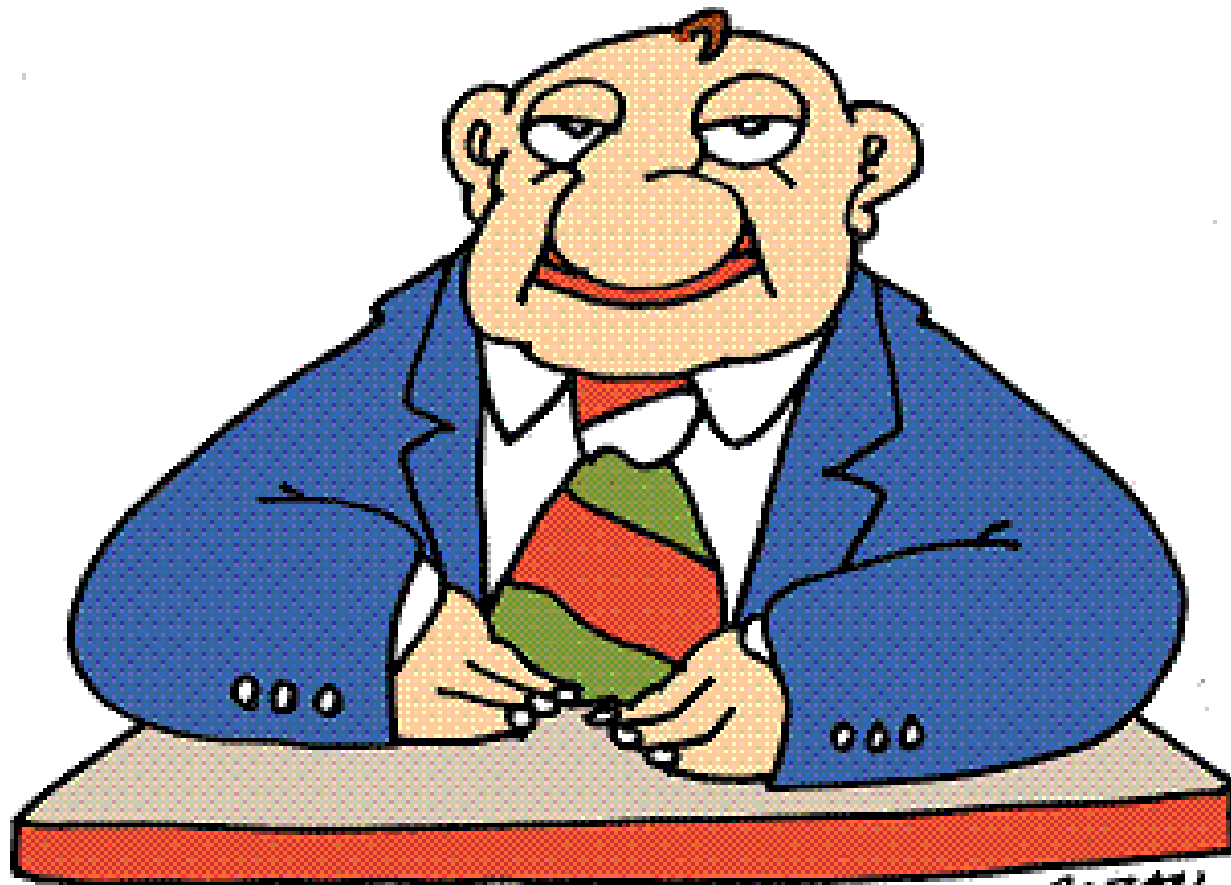
📁 Video (2)

### PROTOCOLLO D'INTESA CON:

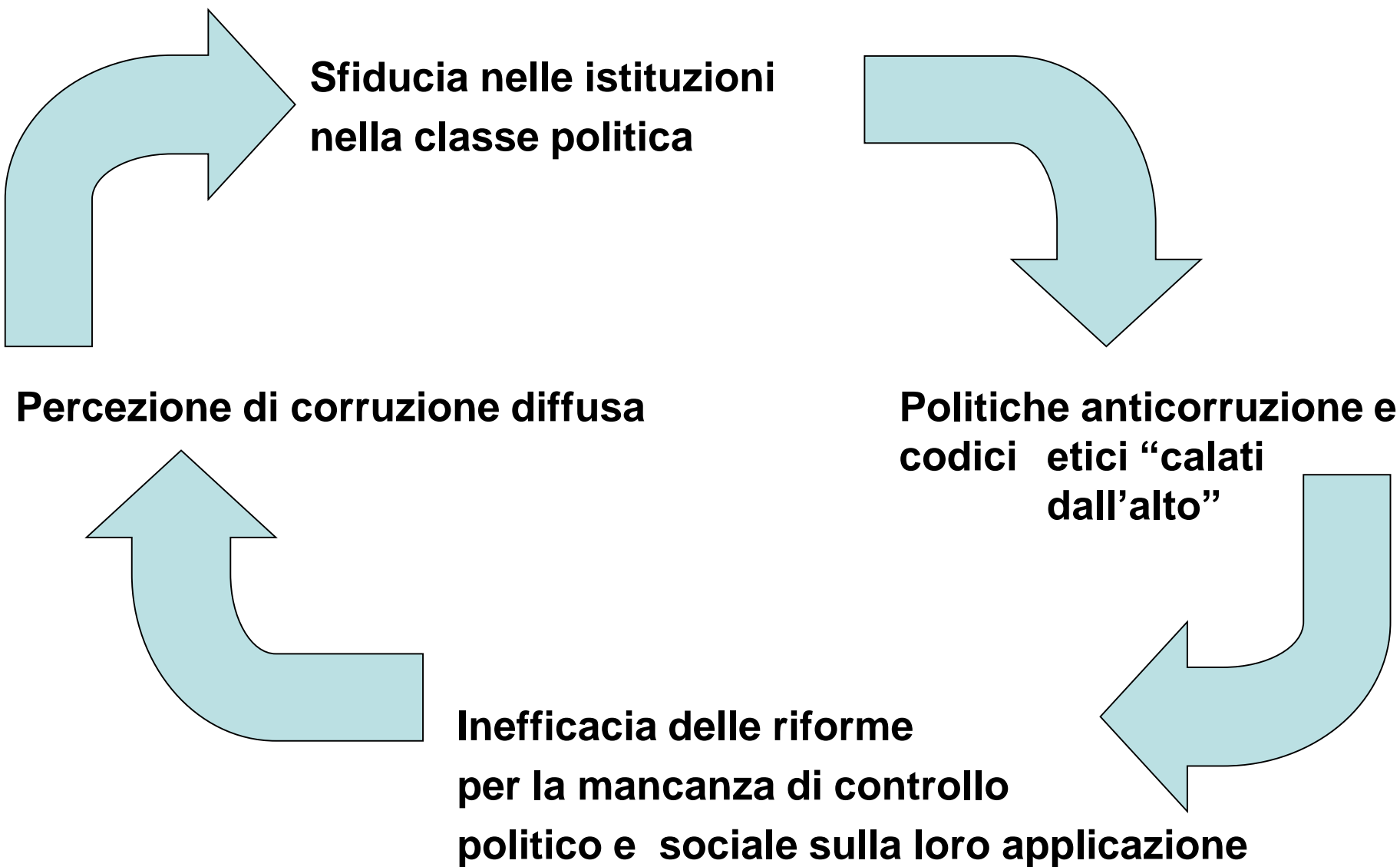


Comune di Pisa

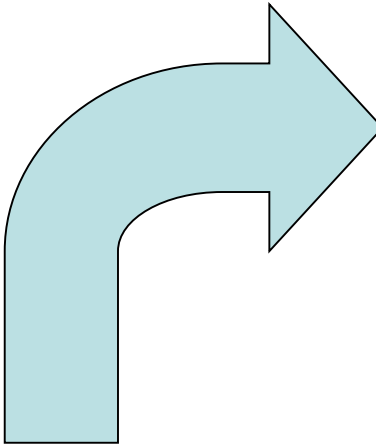
IL PAESE È RICCHISSIMO  
DI LEGALITÀ SOMMERSA.



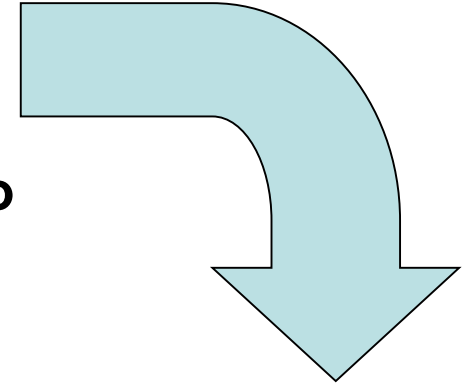
# **Il circolo “vizioso” inefficacia degli strumenti anticorruzione e sfiducia dei cittadini nelle istituzioni**



**Il circolo “virtuoso”: partecipazione “dal basso” alla formulazione delle politiche anticorruzione e fiducia nelle istituzioni e nella classe politica**

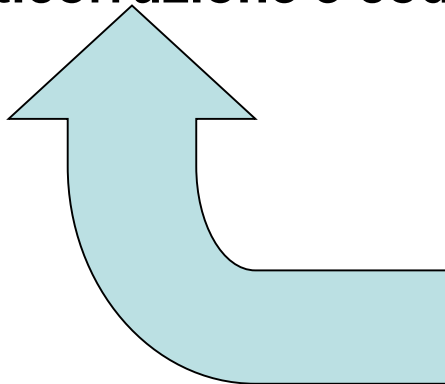


**controllo più efficace  
nell’applicazione delle  
disposizioni e degli strumenti  
di prevenzione e contrasto**

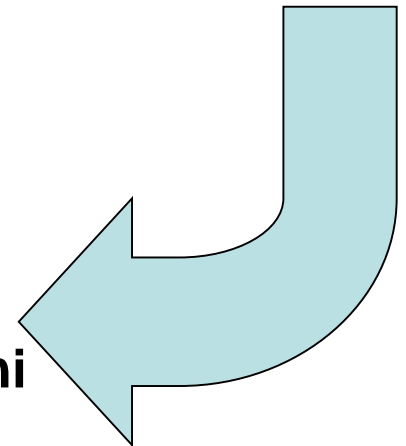


**Partecipazione “dal basso”  
amministratori e cittadini  
formulazione di politiche  
anticorruzione e codici etici**

**percezione di un efficace  
azione di contrasto alla  
corruzione**



**maggior fiducia nelle istituzioni  
e nella classe politica**





# Allegoria del buon governo (Ambrogio Lorenzetti – 1338-1339)



# Bibliografia minima

- Davigo, P., Mannozi, G., *La corruzione in Italia*, Laterza 2007.
- Della Porta, D. e Vannucci, A. *Un paese anormale. Come la classe politica ha perso l'occasione di mani pulite*, Laterza 1999.
- Della Porta, D. e Vannucci, A. *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza 2007.
- Vannucci, A., *Atlante della corruzione*, Edizioni gruppo Abele, 2012.