



TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA (TI-IT)  
ASSOCIAZIONE CONTRO LA CORRUZIONE

*Atlantic  
Ocean*

# NATIONAL INTEGRITY SYSTEM ASSESSMENT

**CORRUZIONE E SISTEMI DI  
INTEGRITÀ IN ITALIA**

*Bay  
of  
Biscay*

*Black Sea*

*Mediterranean Sea*

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)



# NIS ITALIA | 2011

## SISTEMI DI INTEGRITA' NAZIONALE

**Progetto di Transparency International Italia**



TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA (TI-I)  
ASSOCIAZIONE CONTRO LA CORRUZIONE

**In collaborazione con RiSSC – Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità**



**Con il supporto di:**



Prevention of and Fight Against Crime Programme.  
European Commission - Directorate-General Home Affairs



Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica

**Transparency International è un'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue azioni di contrasto alla corruzione e di promozione dell'etica e della trasparenza. È presente in oltre 90 nazioni.**

**Transparency International Italia, fondata nel 1996, è il capitolo nazionale per l'Italia con sede a Milano.**

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)

#### **AUTORI:**

Direttore della ricerca | Lorenzo Segato RiSSC

Ricercatore Junior | Matteo Ceron

Coordinatore del progetto | Davide Del Monte – TI-Italia

Assistenti di progetto | Chiara Putaturo e Giulio Nessi

#### **ADVISORY BOARD:**

Michelangelo Anderlini, Maurizio Bortoletti, Michele Calleri, Piercamillo Davigo, Andrea Di Stefano, Matteo Mecacci, Nicoletta Parisi, Ernesto Savona, Mariangela Zaccaria, Eugenio Zaniboni

#### **Hanno collaborato alla realizzazione delle interviste:**

Dott.ssa Maria Teresa Brassiolo

Prof.ssa Nicoletta Parisi

Ing. Quintiliano Valenti

Prof. Eugenio Zaniboni

Sito web: [www.nisitalia.org](http://www.nisitalia.org)

Twitter: @nisitalia

Transparency International Italia

Marzo 2012

# INDICE GENERALE

PREFAZIONE.....	1
NIS - SISTEMI DI INTEGRITA' NAZIONALE .....	2
EXECUTIVE SUMMARY.....	4
1.Opacità normativa .....	5
2.Scarso accesso alle informazioni .....	5
3.Deboli sistemi di controllo.....	5
4.Stato di conflitto.....	6
1.Maglia nera.....	6
2.Punti deboli.....	7
3.Punti di forza .....	7
RACCOMANDAZIONI.....	8
ITALIA: BREVE PROFILO.....	10
CORRUZIONE IN ITALIA.....	14
ATTIVITA' ANTICORRUZIONE .....	17
<b>REPORT NIS</b> .....	<b>19</b>
PARLAMENTO.....	21
ESECUTIVO.....	33
GIUDIZIARIO .....	46
SETTORE PUBBLICO .....	57
FORZE DELL'ORDINE .....	70
DIREZIONE CENTRALE SERVIZI ELETTORALI .....	79
DIFENSORE CIVICO .....	88
CORTE DEI CONTI.....	94
AUTORITA' ANTICORRUZIONE.....	103
PARTITI POLITICI.....	112
MEDIA .....	122
SOCIETA' CIVILE .....	137
SETTORE PRIVATO .....	144
<b>APPENDICE</b> .....	<b>157</b>



# PREFAZIONE

Transparency International Italia opera da oltre quindici anni a livello nazionale con uno scopo preciso: rendere consapevoli cittadini, imprese e istituzioni, sulle cause e gli effetti devastanti della corruzione e diffondere le buone pratiche per prevenire il fenomeno e promuovere una maggiore trasparenza.

Ciò è stato - ed è tutt'ora - possibile grazie al lavoro, prevalentemente volontario, dei tanti soci e sostenitori che hanno messo a disposizione il loro talento e la loro professionalità per diffondere esperienze e metodologie nelle aule scolastiche, nelle università, nelle aziende e presso le Istituzioni.

I numerosi scandali e le notizie di inchieste e processi che - ad ogni latitudine e in ogni settore - continuano a riempire le prime pagine dei giornali testimoniano la necessità di un impegno ancora maggiore e più esteso: la corruzione che, come sostiene la Corte dei Conti, pesa per circa 60 miliardi di euro all'anno sulle casse dello Stato, rappresenta infatti uno dei maggiori ostacoli alla ripresa economica del Paese.

La società civile è quindi chiamata nuovamente, vent'anni dopo mani pulite, a fare quadrato e richiedere misure concrete e immediate in grado di ristabilire dei livelli di legalità, rispetto dei cittadini e responsabilità della classe politica adeguati a uno Stato che voglia definirsi moderno e democratico.

La fiducia che i cittadini italiani accordano alla propria classe politica, ormai prossima allo zero secondo le ultime rilevazioni dello studio di statistica del professor Mannheim, pone l'imperativo di una seria riforma dei meccanismi attraverso cui si esplica la sovranità popolare: dal funzionamento dei partiti politici alla legge elettorale, dai meccanismi a garanzia dell'integrità dei governanti agli strumenti che ne consentono un reale controllo da parte dei cittadini. Tutto ciò deve essere ripensato e riformulato seguendo quei criteri di trasparenza, responsabilità e integrità essenziali per ricondurre la sovranità del Paese a chi, di diritto, spetta: i cittadini appunto.

Con il Report NIS 2011 - Sistemi di Integrità Nazionale, che qui presentiamo, TI-Italia intende muoversi proprio in questa direzione: fornire un quadro scientificamente attendibile e proporre gli strumenti ritenuti più efficaci per contrastarli.

Speriamo sinceramente che questo Report e le raccomandazioni ivi contenute possano servire almeno in parte a far risollevar la testa al nostro Paese, così che torni a guardare dritto al futuro, lasciandosi finalmente alle spalle la crisi di valori che rende ineluttabile la crisi economica.

Davide Del Monte  
Project Officer

Maria Teresa Brassiolo  
Presidente



# NIS - SISTEMI DI INTEGRITA' NAZIONALE

L'ingente numero di casi di corruzione avvenuti in questi anni in tutta Europa, sia nel settore pubblico che nel privato, ha evidenziato la necessità di analizzare e promuovere nuove e più efficienti forme di contrasto a questo fenomeno.

La corruzione rappresenta un ostacolo per il buon governo, per il corretto funzionamento delle leggi e del mercato e mina il rispetto dei fondamentali diritti umani.

Secondo l'ultimo Eurobarometro pubblicato dalla Commissione Europea, il 74% dei cittadini europei è convinto che la corruzione sia uno dei maggiori problemi del proprio Paese, nel caso dell'Italia la percentuale raggiunge l'87%.

Il report nazionale italiano, che qui presentiamo, si inserisce nell'ambito del più vasto progetto europeo E-NIS, co-finanziato dalla Commissione Europea – DG Affari Interni, che ha come scopo l'analisi e la valutazione del sistema di integrità nazionale nei 27 Paesi membri dell'UE, in modo da proporre alle Istituzioni competenti le riforme che si ritengono più efficaci e sostenibili, a seconda delle peculiarità di ogni contesto nazionale.

Il progetto italiano ha ottenuto la partecipazione e il sostegno del Dipartimento della Funzione Pubblica, interessato all'approfondimento scientifico della conoscenza del fenomeno corruttivo.

L'approccio metodologico della ricerca NIS propone un'analisi approfondita dei meccanismi messi in atto da varie Istituzioni e settori del Paese per prevenire e combattere la corruzione: a tal fine, oltre ad uno studio delle leggi e dei regolamenti esistenti, si sono svolte diverse interviste con studiosi, esperti e rappresentanti delle Istituzioni, del settore privato e della società civile, per meglio capire quali siano i punti di maggiore criticità su cui andare ad operare con riforme correttive mirate ed efficaci.

Tale metodologia, sviluppata da Transparency International, si inquadra nell'approccio "olistico" utilizzato dall'organizzazione non governativa per contrastare la corruzione con maggiore efficacia: un sistema paese ben funzionante provvede naturalmente a creare delle barriere contro la corruzione, le frodi, le malversazioni e gli sprechi. Al contrario, laddove un'istituzione sia caratterizzata da leggi, codici di condotta, strumenti di rendicontazione inadeguati, la corruzione ha gioco facile ad infiltrarsi, con conseguenze disastrose sull'economia del Paese e sulla sua crescita, sullo sviluppo sostenibile e la coesione sociale.

Rafforzare il sistema di integrità nazionale significa dunque promuovere una *governance* migliore sotto tutti gli aspetti, politici ed economici, contribuendo allo stesso tempo allo sviluppo di una società più equa.

Il report italiano offre l'analisi e la valutazione di tredici diverse Istituzioni, che chiameremo "pilastri", fondamentali nell'azione di governo del Paese e nel contrasto alla corruzione:

- Potere Legislativo
- Potere Esecutivo
- Giustizia
- Settore Pubblico
- Forze dell'Ordine
- Servizi Elettorali
- Difensore civico
- Corte dei Conti
- Autorità Anticorruzione
- Partiti politici
- Media
- Società civile
- Settore privato



L'analisi dei tredici pilastri prende in esame sia la parte formale, cioè i regolamenti, le norme e i codici esistenti, sia la pratica concreta, ovvero come questi vengono applicati. La valutazione avviene attraverso l'analisi di diversi indicatori e sotto-indicatori:

FUNZIONALITA'				GOVERNANCE						RUOLO
Risorse		Indipendenza		Trasparenza		Responsabilità		Integrità		<i>Specifico per ogni pilastro</i>
Legge	Pratica	Legge	Pratica	Legge	Pratica	Legge	Pratica	Legge	Pratica	Legge & pratica

La metodologia prevede quindi una prima fase di raccolta e analisi dei dati, attraverso lo studio della normativa, di ricerche e report nazionali ed internazionali e interviste con esperti e rappresentanti dei diversi pilastri. In base alle evidenze ottenute si passa quindi alla fase di valutazione dei pilastri, a cui viene assegnato, per ognuno degli indicatori, un punteggio da 0 a 100 così da proporre una sintesi visiva dei risultati.

La scala per valutare le performance dei vari pilastri è la seguente:

81 – 100	Eccellente
61 – 80	Buono
41 – 60	Moderato
21 – 40	Debole
0 – 20	Estremamente debole

Presupposto del NIS è che la mancanza di integrità in un singolo settore può avere un impatto negativo su altri pilastri del sistema, se non sul sistema paese in generale. Per questo motivo l'analisi è piuttosto orientata a capire le dinamiche e le relazioni che intercorrono tra i vari pilastri, piuttosto che approfondire aspetti specifici dei singoli settori. In questo modo si ha la possibilità di elaborare un set di raccomandazioni concrete, che possono essere utilizzate come guida per il miglioramento e il rafforzamento della *governance* del Paese.

Il NIS è anche uno strumento di *benchmark* con cui è possibile misurare nel tempo i progressi avvenuti nel sistema di integrità nazionale, fare comparazioni tra diverse istituzioni, identificare in maniera più efficace le criticità maggiori e le *best practices*.

L'analisi dei tredici pilastri è iniziata a marzo 2011 e ha occupato i ricercatori fino a fine novembre 2011. A dicembre 2011 sono stati organizzati due importanti eventi per l'approfondimento della ricerca: un dibattito pubblico, tenutosi a Roma l'1/12/2011 presso la Camera dei Deputati e un Workshop, svoltosi a Milano il 12/12/2011.

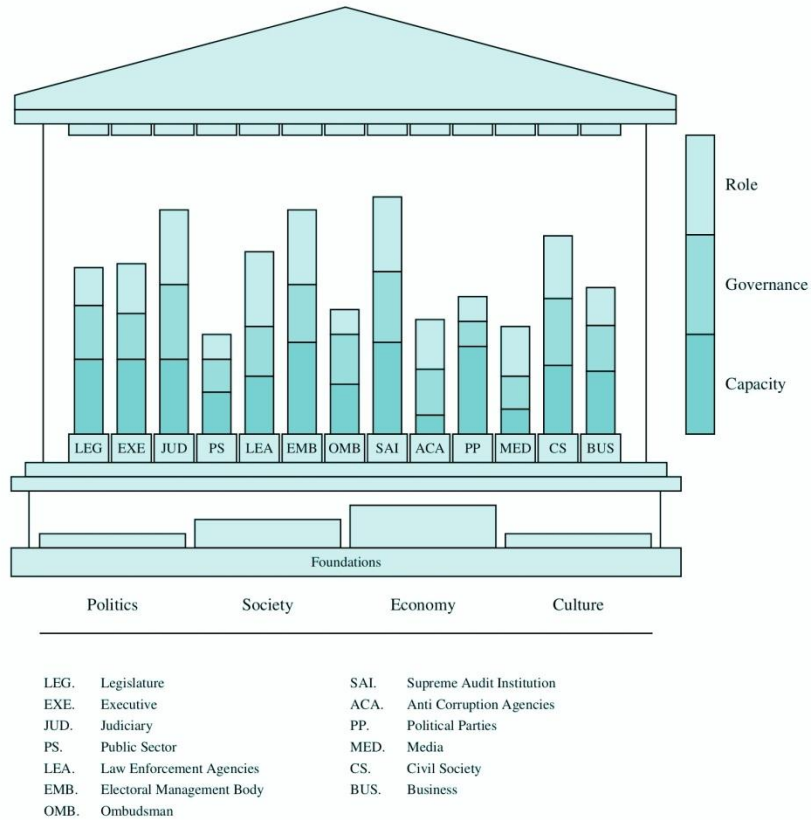
E' bene precisare dunque che i risultati sono relativi all'anno 2011; riforme, leggi e altri cambiamenti successivi a questa data non sono stati presi in considerazione per questa edizione.

L'analisi scientifica dei pilastri è stata effettuata, attraverso lo studio di normative e regolamenti ed interviste ad esperti e rappresentanti dei tredici settori, da RiSSC – Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità, diretto dal dott. Lorenzo Segato.

Le valutazioni sono state ottenute attraverso la mediazioni dei punteggi assegnati dai ricercatori, dai membri dell'advisory board del progetto e dai membri del comitato esecutivo di Transparency International Italia. Le raccomandazioni sono state elaborate sulla base dei risultati della ricerca e del workshop nazionale, tenutosi il 12 dicembre 2011 a Milano.

# EXECUTIVE SUMMARY

## National Integrity System



Il Sistema di Integrità Nazionale italiano, con una valutazione media di appena 55,04<sup>1</sup> non può essere considerato soddisfacente.

La corruzione può infiltrarsi ovunque, considerato che molti settori cruciali dello Stato godono di ampia autonomia, alla quale non corrispondono standard adeguati di responsabilità ed integrità.

Ad esempio, i partiti politici hanno il miglior punteggio per quanto concerne le risorse a disposizione, ma risultano all'opposto dotati dei più deboli meccanismi atti a garantirne l'integrità (46).

Il settore pubblico, con un voto medio di 33, l'Autorità Anticorruzione (38) e i media (38) si classificano in fondo alla graduatoria, mentre in cima troviamo la Corte dei Conti (79), il sistema giudiziario (75) e la direzione per i servizi elettorali (75). I primi due, assieme alla società civile, risultano essere i più decisi nell'azione di contrasto alla corruzione.

Il tema del conflitto di interessi riguarda i rappresentanti di molte istituzioni – in particolare Governo, Parlamento, Sistema Giudiziario – ed i Media.

Il report mostra come sia possibile per il corruttore aggirare i meccanismi esistenti a garanzia dell'integrità, in virtù soprattutto della complessità e opacità delle leggi, della difficoltà di accesso alle informazioni, dell'inefficacia dei sistemi di valutazione e monitoraggio.

<sup>1</sup>Le valutazioni vanno da 0 a 100, dove 0 è il voto peggiore e 100 il migliore.

## 1. OPACITÀ NORMATIVA

In molti dei pilastri valutati, si è riscontrato un sistema normativo sovrabbondante, frammentario, contraddittorio, opinabile.

La media dei voti dei pilastri nella sezione “*in law*” – cioè per ciò che concerne quanto prescritto dalla legge – è di solo 57,60.

In alcuni casi le leggi presentano ampi margini di incertezza, sono formulate in maniera poco chiara, risultando quindi pericolose per i diritti che dovrebbero invece proteggere. A volte l'incertezza può derivare dall'assenza di norme primarie o attuative.

In alcuni pilastri è apparso come norme importanti (ad es. di rilevanza penale) sono nate in modo controverso, andando ad incidere su situazioni in corso o oggetto di particolare conflitto o tensione. Critiche su alcune leggi definite “*ad personam*” sono state più volte sollevate da politici e magistrati.

La qualità tecnica delle norme o il rispetto di principi costituzionali sono stati messi in discussione con frequenza maggiore del passato, anche dalla Corte Costituzionale. In linea generale la percezione è quella di un set di norme difficile da conoscere, che apre la strada a interpretazioni discutibili e violazioni di diritti, da cui può discendere un ricorso eccessivo alla giustizia.

La semplificazione e razionalizzazione normativa è un obiettivo più volte promesso, ma ancora irrealizzato.

## 2. SCARSO ACCESSO ALLE INFORMAZIONI

La quantità delle informazioni disponibili al pubblico è fin troppo elevata, tuttavia vi sono pochi dubbi sulla scarsa qualità di tali informazioni e sulla difficoltà di accesso alle informazioni necessarie al monitoraggio ed alla valutazione.

I dati sono spesso obsoleti, imprecisi, parziali se non, in alcuni pilastri, del tutto assenti. Il settore del “*law enforcement*”, legato all'azione delle diverse forze dell'ordine, della polizia locale, della magistratura, è sostanzialmente refrattario a fornire dati significativi per valutarne l'integrità e la trasparenza<sup>2</sup>.

Le NGO ed i media non sono in grado di recuperare, scoprire e diffondere al grande pubblico informazioni sui fattori che riducono l'integrità del sistema paese, e se è vero che Internet può giocare un ruolo fondamentale nel colmare questo *gap* – almeno parzialmente, il “*digital divide*” che affligge l'Italia diventa un limite strutturale a questa sua funzione.

La produzione e la trasmissione delle informazioni risentono molto dell'effetto politico che esse rivestono, al punto che coesistono spesso letture antitetiche degli stessi fenomeni: i media hanno la tendenza di riportare al pubblico l'interpretazione dei fatti, piuttosto che i fatti in sé. In questo senso, manca il ruolo che la RAI dovrebbe rivestire come servizio pubblico.

Il controllo dei media è un pericolo per l'imparzialità dell'informazione: la proprietà delle testate è nota per legge, ma non vi sono informazioni sulla dipendenza economica dei media dai soggetti economici, e anche i meccanismi a garanzia dell'integrità del settore e dei giornalisti risultano molto carenti (25). In Italia esistono pochi esempi di giornalismo investigativo di successo.

---

<sup>2</sup> Le informazioni contenute nelle pubblicazioni ufficiali risultano insufficienti per valutarne trasparenza, integrità ed efficienza.

### **3. DEBOLI SISTEMI DI CONTROLLO**

Diversi studi internazionali<sup>3</sup> danno un giudizio negativo dei sistemi di controllo presenti in Italia. A livello nazionale raramente la qualità della *governance* del Paese è oggetto di valutazione, anzi si può dire che in molti dei pilastri non vi sia traccia di sistemi indipendenti ed efficaci di valutazione, sia in termini di *performance* (efficienza ed efficacia) degli enti, sia per valutare la qualità dell'operato dei soggetti attori.

Raramente i sistemi di valutazione e controllo sono affidati a organi esterni a chi viene valutato, a volte controllori e controllati sono formalmente collegati. L'analisi dei sistemi di valutazione fornisce la percezione che siano presenti fenomeni di corporativismo e auto-tutela che di fatto riducono la capacità di controllo.

Questo vale anche per molte agenzie pubbliche ed autorità nazionali di sorveglianza, di fatto legate al potere esecutivo, che hanno poteri di indagine e sanzionatori ridotti, le cui valutazioni sono scarsamente efficaci.

Pur assistendo a una diffusione di codici di condotta e standard etici volontari nei settori analizzati, questi raramente contengono misure efficaci in termini di poteri di indagine e sanzioni, nonché di protezione di chi segnala illegalità.

La valutazione media del livello di responsabilità dei vari settori, nella pratica, è di 42,31; quella relativa all'integrità di 43,18.

### **4. STATO DI CONFLITTO**

Negli ultimi anni la tensione tra poteri dello stato e parti della società civile ha raggiunto livelli mai sperimentati, con ricadute sull'intero sistema paese, soprattutto nel settore dei media. Anche il Presidente della Repubblica ha ripetutamente manifestato la preoccupazione per le sorti del Paese, esortando tutte le parti a una maggiore coesione. L'escalation della conflittualità tra poteri dello Stato è stata oggettiva, progressiva e radicale, generalmente associata alla figura di Silvio Berlusconi, ex Primo Ministro e imprenditore.

La violenza verbale, la delegittimazione, i tentativi di sottrarsi a momenti di valutazione e giudizio sono elementi di uno scontro che ha avuto riflessi anche in diversi dei pilastri analizzati. Spesso lo stato di conflitto è sembrato prevalere sullo stato di diritto, inficiando il rispetto delle regole, indebolendo il rigore, incrinando l'immagine del Paese e l'autorevolezza dei servitori dello Stato.

La buona valutazione ottenuta dal Sistema Giudiziario per il suo ruolo di controllo sull'Esecutivo (75), la scarsa indipendenza (50) del Parlamento dall'Esecutivo e l'insufficiente controllo del primo sul secondo (25), oltre ai meccanismi di integrità evidentemente inadeguati per entrambi, dimostrano come i rapporti tra i poteri siano stati distorti di certo non nell'interesse comune.

## **PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZE DEL SISTEMA DI INTEGRITÀ NAZIONALE**

Volendo fare una classifica del livello di integrità dei vari pilastri, si ottiene (fra parentesi le valutazioni):

### **1. MAGLIA NERA**

---

<sup>3</sup> Come ad esempio il CPI e il Global Corruption Barometer pubblicati da Transparency International, il Global Integrity Report, il Compliance Report del GRECO.

- I partiti politici ottengono il peggior risultato nazionale. A fronte di una notevole disponibilità di risorse (100), abbinata ad un'elevata indipendenza (75), i partiti politici sono caratterizzati da minimi livelli di trasparenza (25), responsabilità (25) e integrità (25). Il loro ruolo nella lotta alla corruzione è nullo (0).  
E' interessante notare come, per i partiti, i giudizi "in law" e "in practice" siano identici, ad indicare come il potere politico abbia costruito un sistema normativo funzionale a raggiungere questa situazione che presenta notevoli margini di rischio, come dimostrano le continue indagini.

## 2. PUNTI DEBOLI

I tre settori che risultano più deboli sono il Settore Pubblico (33), l'Autorità Anticorruzione (38), i media (38).

- Le performance (quanto avviene nella pratica) del Settore Pubblico risultano sempre inferiori a quanto previsto da norme e regolamenti, che sono comunque poco esigenti in fatto di indipendenza, trasparenza e integrità. La situazione è aggravata da un sistema di rendicontazione debole (25) sia nella pratica che per legge.
- La "super-concentrazione" del potere mediatico televisivo nelle mani dell'ex primo ministro ha reso il settore dei media particolarmente vulnerabile a interferenze esterne. In generale, il livello di indipendenza e integrità del settore è molto basso (25), mentre trasparenza e responsabilità sono insufficienti sia in pratica (50 e 25), che "in law" (50). Internet, radio e carta stampata salvano in parte il settore da una valutazione peggiore.
- In Italia ancora non è presente un'Autorità Anticorruzione indipendente, come richiesto dalla Convenzione delle Nazioni Unite. Nessuna delle strutture create finora con questo scopo è stata realmente indipendente (25 "in law" e 0 in pratica). Tutte hanno avuto livelli di trasparenza (ad es. nella selezione dei membri e nella gestione del budget) e di responsabilità (25) molto bassi, pur avendo a disposizione poche risorse (25). Gli sforzi di queste agenzie per contrastare la corruzione non sono andati oltre la media (50).

## 3. PUNTI DI FORZA

La Corte dei Conti (79), il sistema giudiziario (75), e la Direzione Centrale dei servizi elettorali (75) risultano i migliori settori per l'integrità del sistema paese.

- La Corte dei Conti dispone di risorse adeguate (75), è indipendente sia per legge che nella pratica (100), trasparente, responsabile e integra (75). Le sue attività di contrasto alla corruzione, attraverso controlli efficaci (75), individuazione e sanzione di comportamenti scorretti (75), tentativi per migliorare il sistema economico generale (75) hanno un ottimo impatto.
- Il sistema giudiziario è stato messo "sotto accusa" più volte<sup>4</sup> negli ultimi anni. Nonostante ciò, la ricerca rivela buone performance infatti di integrità, nonostante le risorse inadeguate (50). Si nota però un dislivello tra regole e pratica per quanto concerne l'indipendenza (100 e 75), la trasparenza (100 e 75) e la responsabilità (75 e 50). I meccanismi per garantirne l'integrità sono adeguati (75). Nel periodo di analisi ha assolto in maniera più che sufficiente le attività di controllo sull'integrità dell'Esecutivo e di contrasto alla corruzione (75).
- Il processo elettorale in Italia non desta particolari preoccupazioni, risultando trasparente nella pratica (75) e ben strutturato per assicurare i diritti fondamentali al voto: risorse e indipendenza ottengono il massimo dei voti (100). I voti piuttosto alti descrivono una situazione che, almeno apparentemente, non ha bisogno di ulteriori meccanismi di protezione.

---

<sup>4</sup> In particolare dall'Esecutivo, da alcuni parlamentari e partiti politici.

## RACCOMANDAZIONI

La valutazione del sistema di integrità nazionale mette in luce diverse problematiche, spesso non limitate ad un singolo pilastro ma inerenti tutto il sistema paese.

Un efficace contrasto alla corruzione deve partire sicuramente dall'attività dei singoli individui e della società civile nel suo insieme, ma vi sono diverse azioni che devono essere intraprese dalle Istituzioni e dagli organi politici.

Come si può constatare la mancanza di trasparenza, di responsabilità e di integrità è infatti diffusa soprattutto nei partiti politici, nel settore pubblico, nelle Istituzioni di governo del Paese e, seppur in misura minore, nel settore privato e nella stessa società civile che non appaiono del tutto immuni dalla corruzione.

La "questione morale" dovrebbe essere affrontata seriamente ad ogni livello del sistema paese.

Transparency International Italia, in virtù delle evidenze emerse dall'analisi, suggerisce una serie di misure da adottare per rendere più efficace il contrasto alla corruzione, allineandosi alle *best practices* internazionali:

E' necessaria l'istituzione di un'Autorità Anticorruzione indipendente, stabile ed efficace, come previsto dalle convenzioni internazionali.

**Nonostante il Parlamento stia ancora valutando l'approvazione di un disegno di legge anticorruzione, tutt'ora manca una piena applicazione delle convenzioni internazionali firmate e ratificate dall'Italia.**

Le raccomandazioni in materia di contrasto alla corruzione pervenute dall'OCSE e dal GRECO dovrebbero essere riconosciute e supportate da adeguate risorse e strumenti per una piena applicazione.

L'integrità dei membri del Parlamento, del Governo e degli addetti del settore pubblico deve essere monitorata con strumenti più efficaci; devono essere previste sanzioni appropriate nei casi di condotta non conforme ai codici.

Come sottolineato anche dal GRECO, vi è una mancanza di **efficaci codici di condotta per i membri del Parlamento e dell'Esecutivo**: quelli esistenti sono sprovvisti di sistemi di controllo e sanzione adeguati.

L'adozione dei nuovi codici di condotta deve essere accompagnata da un pacchetto di **regole più stringenti relative alla governance e agli obblighi di rendicontazione** delle due Istituzioni.

L'inadeguatezza del settore pubblico in termini di trasparenza, indipendenza, rendicontazione e integrità, connessa al fatto che le risorse a sua disposizione sono pari a circa il 55% del PIL (800 miliardi di euro nel 2009), rappresenta una delle maggiori problematiche.

In particolare, si raccomanda **l'adozione di meccanismi di assunzione meritocratici e di strumenti per la protezione di coloro che segnalano illeciti (whistleblowers).**

L'adozione dei **Patti di Integrità di Transparency International** e l'utilizzo dei **dati aperti** possono sicuramente aiutare il settore pubblico a migliorare le sue performance.

Il sistema giudiziario deve essere reso più efficace nella sua attività di contrasto alla corruzione, attraverso la revisione dei termini di prescrizione per i reati di corruzione, la modernizzazione e razionalizzazione delle risorse e dei mezzi informatici, l'utilizzo di strumenti efficaci per le investigazioni.

Le forze dell'ordine devono garantire un maggior livello di trasparenza e rendicontazione.

Trasparenza e responsabilità dei partiti politici devono essere assicurate attraverso l'utilizzo di efficaci sistemi di rendicontazione.

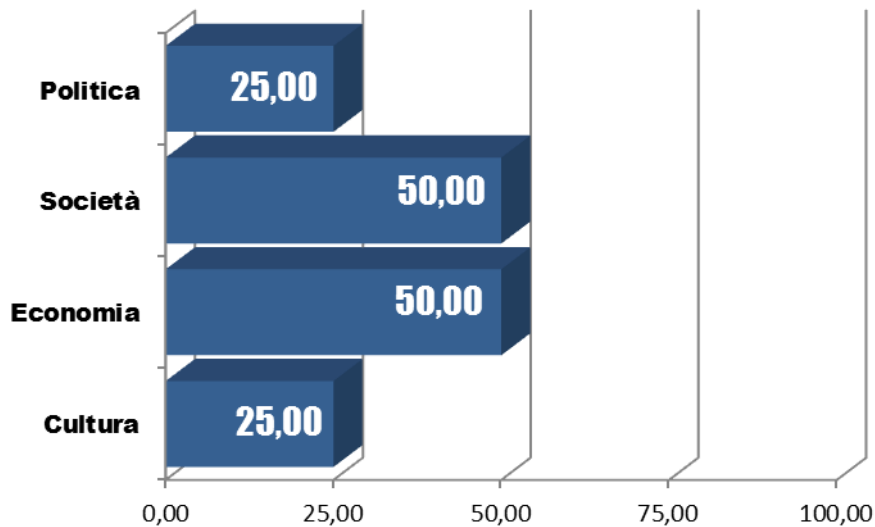
I politici devono prevenire ogni possibile conflitto di interesse.

Come negli anni '90, politici e partiti sono protagonisti dei maggiori scandali di corruzione. Meccanismi e fonti di finanziamento, trasparenza, responsabilità e indipendenza dalle lobby rappresentano le maggiori criticità da discutere e riformare, in modo da rendere l'arena politica realmente trasparente ed aperta, rafforzando così il sistema democratico.

Il settore dei media deve rendersi realmente indipendente dai poteri economici e politici. Ciò si può ottenere attraverso la promozione e protezione del giornalismo investigativo, una maggior trasparenza delle fonti di finanziamento del settore, l'applicazione di codici di condotta più efficaci anche sotto il profilo sanzionatorio.

I cittadini, specialmente gli studenti, e le imprese devono essere informati ed educati in maniera più approfondita sulle cause e le conseguenze della corruzione. In generale, la promozione e diffusione di una cultura della legalità rimane il miglior strumento per prevenire la corruzione.

## ITALIA: BREVE PROFILO



### FONDAMENTA POLITICHE E ISTITUZIONALI

*In che misura le istituzioni politiche favoriscono l'effettiva integrità del sistema paese?*

**VOTO: 25/100**

L'Italia è una Repubblica Parlamentare, firmataria, insieme a Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, del Trattato di Roma con cui il 25 Marzo 1957 è stata istituita la Comunità Economica Europea.

Il Parlamento della Repubblica Italiana, l'organo costituzionale titolare della funzione legislativa, è costituito da due Camere, la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, che contano rispettivamente, 630 e 315 membri (a cui si aggiungono i Senatori di diritto – ex Presidenti della Repubblica e Senatori a vita) eletti ogni cinque anni con suffragio universale.

Il potere esecutivo è affidato dalla Costituzione (artt. 92, 93, 94, 95, 96) al Consiglio dei Ministri, composto da un Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri. Esso concorre, in posizione d'indipendenza rispetto ad altri organi dello Stato, alla formulazione dell'indirizzo politico.

L'attuale sistema elettorale (Legge n. 270/2005), approvato il 21 Dicembre 2005, prevede il voto alla lista e non al singolo candidato, assegnando i seggi in base alla posizione in lista con un sistema maggioritario, corretto con premio di maggioranza. Il sistema è stato oggetto di numerose critiche<sup>5</sup> poiché non permette all'elettore di esprimere la sua preferenza per uno specifico candidato, ma limita il voto solo alla lista: l'elezione dei parlamentari dipende quindi completamente dalle scelte e dalle graduatorie stabilite dai partiti

Le insistenti critiche rivolte da vari settori della società civile al sistema elettorale vigente, reo di aver creato la cosiddetta "partitocrazia", hanno riscontrato un largo consenso da parte dell'opinione pubblica che attende, in tempi brevi, una riforma dell'istituto. Tutti i partiti

<sup>5</sup>L'inadeguatezza dell'attuale sistema elettorale viene sottolineata anche dal "Sustainable Governance Indicators 2011", Bartelsmann-Stiftung, che inserisce l'Italia nel gruppo di nazioni con meccanismi elettorali di livello "medio-basso": <http://www.sgi-network.org/index.php?page=criteria&criteria=S1> (ultimo accesso: 30/01/2012).



presenti in Parlamento si sono dichiarati d'accordo ad una riforma in questo senso, ma al momento non vi è ancora nessun accordo o proposta concreta.

All'inizio degli anni '90, il sistema politico italiano è stato scosso da una moltitudine di scandali e indagini giudiziarie che hanno portato alla luce un sistema di corruzione e finanziamento illecito dei partiti radicato e diffuso. Ciò ha comportato una vera e propria rivoluzione della scena politica nazionale, con la scomparsa dei maggiori partiti politici "storici" e l'ascesa di nuove formazioni e nuovi leader.

Con questo periodo (1992-1994), comunemente chiamato "Tangentopoli" o "Mani Pulite", si è passati dalla Prima Repubblica alla Seconda Repubblica, ma nonostante l'entusiasmo e la grande - e fondamentale - partecipazione dei cittadini a questi cambiamenti, si ritiene che la situazione sia migliorata: la corruzione risulta ancora molto diffusa se non, in alcuni casi, endemica e a ciò va aggiunto un vero e proprio scontro tra istituzioni<sup>6</sup> che ha permeato lo scenario politico di questi ultimi anni.

Di conseguenza, la politica e i suoi rappresentanti hanno perso credibilità agli occhi dei cittadini, che dimostrano una sempre maggior disaffezione verso quella che è ormai comunemente definita "la casta"<sup>7</sup>: un gruppo di persone che con mezzi leciti o meno, si preoccupa esclusivamente di aumentare il proprio benessere, piuttosto che quello della nazione.

## FONDAMENTA SOCIO-POLITICHE

*In che misura le relazioni tra gruppi sociali e tra società e istituzioni politiche favoriscono l'effettiva integrità del sistema paese?*

### VOTO: 50/100

L'Italia è composta da 20 Regioni, 5 delle quali, a "statuto speciale", godono di particolari forme e condizioni di autonomia (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige).

L'Italia presenta al suo interno alcune marcate differenze economiche e sociali, dovute in gran parte al diseguale sviluppo raggiunto nelle diverse aree geografiche. Come evidenziato dalla ricerca "*Measuring Quality of Government and Sub-National Variation*" pubblicata nel 2010 dall'Università di Göteborg<sup>8</sup>, l'Italia rappresenta un caso particolare in Europa per la presenza di forti squilibri nella qualità del governo a livello regionale: se alcune regioni, come la Valle d'Aosta e il Trentino ottengono i migliori voti in assoluto a livello EU, altre finiscono invece in fondo alla classifica con i peggiori punteggi.

La politica si è dimostrata poco efficace nell'affrontare il problema, sottostimando gli effetti derivanti dalla forte dipendenza di alcune regioni dall'intervento pubblico e permettendo allo stesso tempo il proliferare e la crescita delle organizzazioni criminali, radicate non più solamente nelle regioni di origine, ma ormai infiltratesi anche nelle più ricche regioni del nord Italia.

La peculiare posizione geografica dell'Italia ha favorito, in particolare a partire dagli anni '80, l'arrivo di importanti flussi di migranti, spesso in fuga da zone colpite da crisi umanitarie e

---

<sup>6</sup>Vedi ad esempio: Angelo Panebianco, "Una questione sottotraccia. Politica e ruolo dei giudici", Corriere della Sera del 28/09/2011; Silvio Gambino, "Magistratura e potere politico", Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

<sup>7</sup>L'utilizzo del termine "casta" con riferimento alla classe politica italiana si è diffuso con la pubblicazione del libro a di Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, "La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili", RCS, 2007

<sup>8</sup>University of Gothenburg, *Measuring Quality of Government and Sub-National Variation*, 2010

guerre. Secondo i dati Istat relativi al 1° gennaio 2011, sono presenti in Italia 4.570.317 stranieri, pari al 7,5% della popolazione totale.

Più in generale, servizi e strutture sociali sono adeguatamente sviluppati: l'Indice dello Sviluppo<sup>9</sup> pubblicato annualmente dall'UNDP, che prende in considerazione tre indicatori chiave come salute, educazione e reddito, posiziona l'Italia al 24° posto nel mondo, inserendola nel gruppo di Stati con una valutazione "molto alta".

Meno positiva è invece la valutazione riguardante il cosiddetto "digital divide", ovvero la qualità di accesso alle tecnologie dell'informazione, in particolare internet, dove incide l'assenza o l'inadeguatezza di infrastrutture avanzate (es. banda larga).

## FONDAMENTA SOCIO-ECONOMICHE

*In che misura la condizione socio-economica dell'Italia favorisce l'effettiva integrità del sistema paese?*

### VOTO: 50/100

L'Italia presenta un'economia particolarmente diversificata: nelle regioni settentrionali è predominante un settore industriale particolarmente sviluppato, al contrario molto carente in quelle meridionali dove è maggiormente sviluppato il settore agricolo.

Nel 2007 l'Istat rilevava 4.401.827 imprese per un totale di circa 17 milioni di addetti di cui 11,4 milioni dipendenti ed un fatturato di 722 miliardi di euro. Il comparto delle PMI costituisce un vero e proprio tratto distintivo dell'economia italiana: le imprese con meno di dieci addetti rappresentano il 94,8% del totale, impiegando il 47,4% degli addetti e contribuendo per il 32,5% al valore aggiunto<sup>10</sup>.

Il livello di fiducia dei cittadini nel settore economico privato risulta essere tra i più alti nell'area UE, come mostrato dal "Trust Barometer" pubblicato da Edelman<sup>11</sup>: nel 2011 il 64% dei cittadini italiani ha dichiarato che il settore sta "facendo ciò che è giusto fare", con un aumento del 5% rispetto all'anno precedente.

Un dato allarmante per il presente e per il futuro del Paese è l'aumento della disoccupazione giovanile (18-24 anni), che ha raggiunto a dicembre 2011 la quota record del 29%. Anche la percentuale dei cosiddetti "neet" (gli esclusi da educazione, occupazione e formazione) è cresciuta considerevolmente, fino a raggiungere il 21,9% dei giovani compresi tra i 15 e i 29 anni<sup>12</sup>.

A ciò si deve aggiungere che la situazione socio-economica italiana è caratterizzata da una forte disuguaglianza nei redditi, come dimostrato dal report dell'OCSE (2008) "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries": l'Italia si classifica sestultima tra i 30 Paesi OCSE valutati a seconda del divario esistente tra ricchi e poveri. Il problema è in parte mitigato dal fatto, riporta lo stesso ricerca, che l'Italia è allo stesso tempo uno degli unici tre Paesi OCSE che hanno aumentato le spese sociali per i cittadini disagiati negli ultimi 10 anni.

Nonostante la crisi economica, la ricerca dell'UE Eurobarometro 2009 "The attitudes of European towards corruption" riporta che solo il 9% dei cittadini italiani intervistati ritiene il problema della corruzione causato da "svantaggiate condizioni socio-economiche (povertà, basso reddito), contro una media europea del 17%.

<sup>9</sup><http://hdr.undp.org/en/data/map/> (ultimo accesso: 31/01/2012)

<sup>10</sup>ISTAT, Annuario Statistico 2010, Cap. 24, p. 595

<sup>11</sup><http://www.edelman.com/trust/2011/> [ultimo accesso: 31/01/2012]

<sup>12</sup>Il Corriere della Sera - Economia, 26 maggio 2010

L'Italia ha ratificato la Convenzione OCSE sulla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali del 1997, dandole un'efficace applicazione attraverso il D.Lgs 231/2001.

## **CULTURA**

*In che misura sono diffusi norme e valori etici a supporto dell'effettiva integrità del Paese?*

### **VOTO: 25**

La società Italiana, per alcuni studiosi caratterizzata dal cosiddetto "familismo amorale"<sup>13</sup>, mostra un certo impoverimento socio-culturale che influenza, di conseguenza, anche l'atteggiamento generale nei confronti dei frequenti scandali (non solo di corruzione) e che mina le basi per una piena condivisione dei principi etici.

Si percepisce dalla cronaca quotidiana come l'interesse comune e l'integrità professionale non costituiscano quei requisiti essenziali, come invece dovrebbe essere, per lavorare nel settore e nelle istituzioni pubbliche.

Con ciò si spiega in parte il sentire diffuso, confermato da procedimenti giudiziari e inchieste giornalistiche, che i concorsi pubblici non sempre seguano procedure trasparenti e soddisfino criteri meritocratici. Le valutazioni delle istituzioni internazionali, come quella condotta dalla Banca Mondiale sul controllo della corruzione, raggiungono sostanzialmente le medesime conclusioni.

Eppure secondo il più recente Eurobarometro in tema di corruzione, pubblicato dalla Commissione Europea, i cittadini italiani sono ben consci degli effetti nefasti della corruzione, tanto che l'83% degli intervistati (il 5% in più rispetto alla media europea) lo percepisce come uno dei maggiori problemi che affliggono il Paese, sia a livello nazionale che locale.

Lo stesso indice mostra però come gli Italiani conservino un "attitudine ottimistica": il 41% delle persone interpellate (contro una media europea del 27%) ritiene che la corruzione non sia un male ineluttabile.

In questo quadro culturale non mancano indicazioni che gli Italiani stiano maturando un rinnovato interesse per problematiche comuni, rivendichino un maggior livello di partecipazione e richiedano una più approfondita trattazione dei valori etici nel dibattito pubblico e politico. A prescindere dai risultati, l'imponente partecipazione ai referendum di giugno 2011 in tema di privatizzazione dell'acqua, reintroduzione dell'energia nucleare e legittimo impedimento dei membri del Governo costituiscono segnali incoraggianti in questo senso.

---

<sup>13</sup>Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, 1958

# CORRUZIONE IN ITALIA

Il fenomeno della corruzione in Italia è molto diffuso ed affligge sia la Pubblica Amministrazione che il settore privato. Il CPI 2011 (*Corruption Perception Index*) di Transparency International ha classificato l'Italia al 69° posto nel mondo, con il voto poco lusinghiero di 3,9 su 10. Anche per quanto riguarda il BPI (Bribe Payers Index) che misura l'attitudine delle imprese a pagare tangenti quando fanno affari all'estero, l'Italia nel 2011 si è posizionata al 15° posto su 28 con un punteggio di 7,6.

Questi dati sono conformati dall'indice della Banca Mondiale sul controllo della corruzione (2010) che classifica l'Italia nel percentile medio con un punteggio di 57,4. Un report finanziato dalla Commissione Europea del 2007<sup>14</sup> identifica, tra le determinanti della corruzione nel settore pubblico, "la fondamentale inabilità della pubblica amministrazione di funzionare" e "una conseguente inadeguatezza nel livello di trasparenza delle attività amministrative". Di conseguenza il report conclude che per contrastare il fenomeno non è sufficiente intervenire imponendo solamente standard e regole. Si aggiunge, inoltre, che parte della responsabilità sia ascrivibile ai mass-media che sono spesso influenzati dalla politica e da potenti gruppi imprenditoriali e, dunque, il più delle volte non forniscono punti di vista oggettivi sugli scandali che interessano la classe dirigente italiana.

La legislazione anticorruzione italiana è contenuta per la maggior parte negli articoli 318-322 del Codice Penale (c.p.) e distingue tra corruzione impropria e propria (a seconda che il pubblico ufficiale sia corrotto per un atto d'ufficio o contrario ai doveri d'ufficio); e tra corruzione passiva (nei confronti del soggetto corrotto) e corruzione attiva (nei confronti del corruttore).

E' del 2001 l'ultima significativa riforma nel campo della corruzione che, implementando la Convenzione anticorruzione dell'OCSE, ha introdotto la responsabilità delle persone giuridiche per i delitti di corruzione, anche quando essa avvenga nei confronti di pubblici ufficiali stranieri (Dlgs 231/01).

Al momento è all'esame del Parlamento un disegno di legge che introduce alcuni significativi cambiamenti nella lotta alla corruzione, tra cui anche un aumento delle pene. In una recente intervista con un giornale<sup>15</sup>, la nuova ministra della Giustizia Paola Severino ha dichiarato che verranno introdotte disposizioni per la corruzione nel settore privato, così da adeguare la legislazione anticorruzione italiana a quella europea e internazionale.

## PERCEZIONE PUBBLICA

Secondo il "Global Corruption Barometer 2010" di Transparency International la grande maggioranza degli Italiani percepisce un aumento del livello di corruzione generale e considera i partiti politici l'istituzione maggiormente corrotta, seguita dal Parlamento. Dal Barometro di Transparency International si apprende inoltre che il 13% degli intervistati ha dichiarato di aver pagato una tangente –o che questa è stata pagata da un parente- nei 12 mesi precedenti al sondaggio. Per il 64% la strategia del Governo contro la corruzione non produce effetti concreti.

La corruzione emerge come un problema centrale a tutti i livelli della Pubblica Amministrazione anche dalla ultima ricerca "Eurobarometro" sull'atteggiamento degli Europei verso la corruzione (2009), che vede la politica confermarsi come settore più corrotto. La sfiducia dei cittadini italiani verso la classe politica è ben rappresentata dal calo del 10% (dal 61 al 51%) di quanti considerano il Governo nazionale come attore principale nel contrasto e nella prevenzione della corruzione.

---

<sup>14</sup> "Study on Corruption within the Public Sector in the member States of the European Union", p.233, Final Report, Giugno 2007, finanziato dalla Commissione Europea

<sup>15</sup> Intervista pubblicata sul giornale La Repubblica il 20/12/2011  
[http://www.repubblica.it/politica/2011/12/20/news/severino\\_corruzione\\_ad\\_personam-26902294/?ref=HRER1-1](http://www.repubblica.it/politica/2011/12/20/news/severino_corruzione_ad_personam-26902294/?ref=HRER1-1)

## CORRUZIONE IN CIFRE

Secondo una recente inchiesta giornalistica<sup>16</sup>, il tasso di indagini per corruzione è aumentato del 3% nel 2010 e i casi denunciati alla Polizia hanno segnato un incremento del 30,22%. Ciononostante, per rendersi conto del margine di casi che rimangono impuniti è sufficiente comparare i costi della corruzione stimati dalla Corte dei Conti (60 miliardi di Euro) con i “soli” 293 milioni di Euro recuperati dalla stessa Corte dei conti come danni patrimoniali alla Pubblica Amministrazione.

Altri dati interessanti sono quelli pubblicati dal SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza) nel suo rapporto al Parlamento<sup>17</sup>, riguardanti il numero di denunce e di condanne per corruzione: questi dati mostrano come, a fronte di un problema così gravoso per i cittadini e per l'economia del Paese, il livello reale di persecuzione del reato sia minimo. (Vedi Tabella 1 e Tabella 2)

**Tabella 1: Persone denunciate per i delitti di corruzione e concussione nel periodo 2004 –2010.**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
Articolo 321 c.p. (pene per il corruttore)	444	382	903	599	974	738	547	4.587
Articolo 322 bis c.p. (corruzione di pubblico ufficiale straniero od europeo)	0	2	3	0	7	1	5	18
Corruzione passiva (articoli 318, 319, 320 c.p.)	1.287	663	1.382	658	1.305	1.506	888	7.689
TOTALE Reati contro la Pubblica Amministrazione	12.747	13.847	20.804	13.979	14.400	13.614	13.824	103.215

Fonte: Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) Anno 2010;<sup>18</sup> Dati della Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale, Ministero dell'Interno.

**Tabella 2: Persone per le quali è iniziata l'azione penale per i reati di corruzione (artt. 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis c.p.) e condannate con sentenza irrevocabile nel periodo 2006-2008**

	2006	2007	2008
- Numero di azioni penali iniziate	1.211	1.403	1.189
- Numero di condanne	n.d.	240	217

Fonte: Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) Anno 2010;<sup>19</sup> dati ISTAT, Rilevazione dei delitti denunciati per cui è iniziata l'azione penale e sui condannati con sentenza irrevocabile, ottobre 2010

## QUALITA' DELL'AMMINISTRAZIONE

Il livello di corruzione di un Paese incide in maniera determinante sulla qualità della sua amministrazione: a livello europeo quella italiana è considerata una delle più basse.

<sup>16</sup> La Repubblica, 21/12/2011

<sup>17</sup> [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it) (Ultimo accesso: 31/12/2011)

<sup>18</sup> <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>

<sup>19</sup> Id.

La ricerca sulla “Quality of Government” pubblicata dell’Università di Goteborg a fine 2010, è il risultato dell’analisi di quattro diversi indicatori (Government Effectiveness, Control of Corruption, Rule of Law, Voice & Accountability). L’Italia è al 25° posto per la qualità dell’amministrazione, sui 27 Stati Membri considerati.

Della relazione, finanziata dalla Commissione Europea per lo Sviluppo Regionale, emerge che in Italia si registrano sensibili variazioni tra le regioni. In questo senso, “sebbene considerata dalla Banca Mondiale tra i cinque paesi con più bassa qualità di amministrazione, l’Italia ha tre regioni il cui punteggio si assesta al livello di molte delle migliori regioni di Francia, Germania e Austria, che nel complesso hanno punteggi nazionali ben più elevati”

# ATTIVITA' ANTICORRUZIONE

L'ultima riforma organica nel campo della corruzione è avvenuta nel 2001<sup>20</sup> per adeguarsi alla Convenzione anti-corruzione dell'OCSE ed ha introdotto la responsabilità delle persone giuridiche e la perseguibilità di casi di corruzione di pubblici ufficiali stranieri (corruzione internazionale).

Negli ultimi anni l'attività legislativa nazionale contro la corruzione è stata insufficiente, anche se alcuni miglioramenti si sono registrati a seguito della ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione nel 2009,<sup>21</sup> che ha in parte conformato l'ordinamento italiano ad alcuni degli obblighi in essa contenuta.

Il meccanismo di valutazione GRECO del Consiglio d'Europa, istituito per monitorare l'attuazione delle Convenzioni anticorruzione, ha elaborato negli anni passati 22 raccomandazioni per adeguare il sistema italiano agli standard internazionali. La relazione del 14 giugno 2011<sup>22</sup> ha rilevato che 7 raccomandazioni sono state eseguite in maniera soddisfacente, altre 3 raccomandazioni, relative al riciclaggio, ai principi etici nella pubblica amministrazione e alle segnalazioni per casi sospetti di corruzione e riciclaggio sono state considerate come pienamente soddisfatte, mentre le altre rimangono da completare.

Con le misure di riforma della pubblica amministrazione (c.d. "riforma Brunetta")<sup>23</sup> è stato intrapreso uno sforzo per migliorare la trasparenza nel settore pubblico: tra le altre cose, il decreto prevede infatti l'adozione di un "piano triennale di trasparenza ed integrità" per ogni amministrazione, e l'obbligo per qualsiasi ente pubblico di pubblicare sul suo sito web informazioni sull'esperienza, il reddito e il tasso di assenteismo dei dirigenti.<sup>24</sup> La riforma è stata implementata solo parzialmente.

A partire dalla fine del 2011, con l'avvicinarsi di un Governo di tecnici chiamato ad affrontare la crisi economica del Paese, la lotta alla corruzione sembra essere ritornata nell'agenda politica: da un lato il Ministro della Giustizia Paola Severino ha richiamato l'attenzione sulla necessità di introdurre fattispecie penali per la corruzione tra privati.<sup>25</sup> Dall'altro il Premier Mario Monti, alla luce dei costi economici della corruzione e dei suoi effetti sugli investimenti, nel suo primo intervento pubblico del 2012 ha dichiarato che "nei prossimi mesi il Governo interverrà con una scossa anti-corruzione e accelererà sensibilmente la lotta contro la corruzione attraverso misure legislative e amministrative"<sup>26</sup>.

Il primo banco di prova per valutare la capacità del Governo Monti in tema di corruzione sarà la legge anti-corruzione in discussione al Parlamento. Dopo essere stata proposta dal precedente Governo sulla scia di scandali di corruzione all'inizio del 2010, la proposta è stata messa da parte e la sua discussione è sensibilmente rallentata. Secondo la versione

---

<sup>20</sup> Decreto Legislativo 231 dell'8 Giugno 2001, G.U. n.140 del 19 Giugno 2001.

<sup>21</sup> Legge 3 agosto 2009, n. 116, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale"

<sup>22</sup> Il *Compliance Report* sull'Italia è disponibile in inglese su [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf)

<sup>23</sup> Decreto Legislativo del 27 Ottobre 2009, n. 150, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

<sup>24</sup> <http://www.riformabrunetta.it/i-temi-della-riforma/trasparenza>

<sup>25</sup> Intervista comparsa sul quotidiano "La Repubblica" il 20 dicembre 2011; [http://www.repubblica.it/politica/2011/12/20/news/severino\\_corruzione\\_ad\\_personam26902294/index.html?ref=search](http://www.repubblica.it/politica/2011/12/20/news/severino_corruzione_ad_personam26902294/index.html?ref=search)

<sup>26</sup> L'intervento ha avuto luogo in occasione della celebrazione del 215° Anniversario della Bandiera Italiana a Reggio Emilia il 7 gennaio 2012.

approvata dal Senato il 15 giugno 2011<sup>27</sup> e ora in discussione alla Camera dei Deputati, il testo prevede alcune novità, tra cui: un aumento delle sanzioni<sup>28</sup>, l'iscrizione obbligatoria in "liste bianche" per fornitori e appaltatori senza infiltrazioni mafiose<sup>29</sup>; la creazione di un'autorità anticorruzione che non sia sotto il controllo diretto del Governo e che ogni anno approvi un piano nazionale anticorruzione<sup>30</sup>, l'introduzione di protezioni per chi segnala irregolarità o illeciti sul posto di lavoro (ma solo relativamente al settore pubblico).

---

<sup>27</sup> La versione approvata dal Senato è consultabile su [http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp?codice=16PDL0049350](http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0049350)

<sup>28</sup> Id, Articolo 9

<sup>29</sup> Id, Articolo 5

<sup>30</sup> Id, Articolo 1



# REPORT NIS



# PARLAMENTO

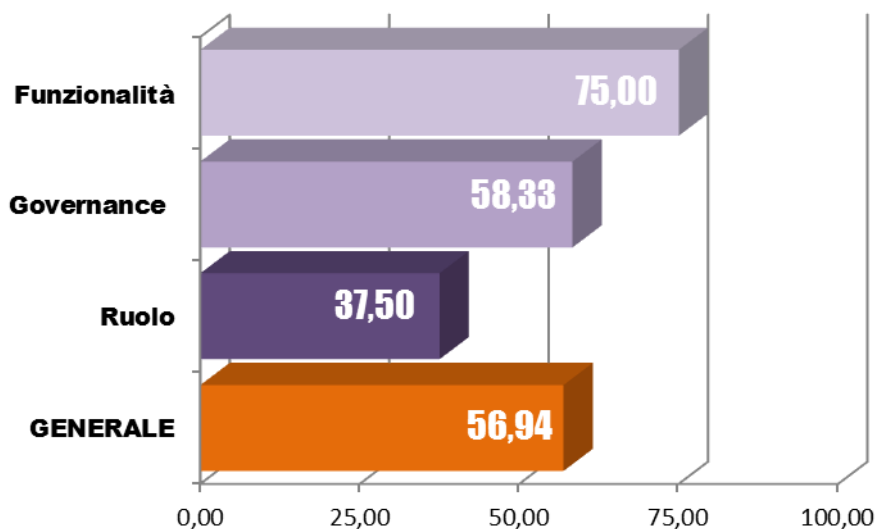
## SOMMARIO

Dopo un secolo di trasformazioni (a partire dalla fondazione dello Stato italiano), la Costituzione del 1948 ha creato una Repubblica Parlamentare nella quale la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica rappresentano la sovranità nazionale.

Il Parlamento è quindi composto da due rami, Camera e Senato, che esercitano assieme la funzione legislativa. La Costituzione sancisce l'indipendenza e l'efficienza del Parlamento, proteggendo i suoi membri dagli altri poteri con una serie di immunità. Tuttavia, di fatto il Parlamento è controllato dal potere esecutivo, dai partiti politici e dai gruppi di potere (in alcuni rari casi di tipo criminale).

Inoltre l'immunità, la sostanziale mancanza di responsabilità e l'assenza di qualsiasi meccanismo d'integrità, creano le condizioni ideali per fenomeni corruttivi che coinvolgono i parlamentari. Numerose indagini della magistratura hanno ipotizzato l'esistenza di sofisticati sistemi clientelari. L'assenza di etica nella politica ed il perseguimento di interessi di parte, come riportati dai media, hanno ridotto la fiducia dell'opinione pubblica nel Parlamento.

Nessuno in Parlamento, al Governo o tra le segreterie dei partiti ha posto la lotta alla corruzione tra le sue priorità.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

Il Parlamento<sup>31</sup> è composto dalla Camera dei Deputati (630 membri) e dal Senato della Repubblica (315 membri<sup>32</sup>). Entrambe le Camere sono elette con suffragio universale. Gli elettori devono aver compiuto rispettivamente diciotto e venticinque anni e i candidati venticinque e quarant'anni. La Camera dei Deputati è eletta sulla base dei distretti elettorali, il

<sup>31</sup> La Costituzione italiana definisce il Parlamento e il processo di formazione delle leggi nell'art. 55 e seguenti. Il testo segue gli articoli.

<sup>32</sup> I precedenti presidenti della Repubblica sono Senatori di diritto e per la vita a meno che essi rinuncino al loro incarico. Il Presidente della Repubblica può nominare cinque Senatori a vita scegliendolo tra cittadini che hanno onorato la Nazione con altissimi meriti nel campo del sociale, scientifico, artistico e letterario (Art. 59 Cost.)

Senato della Repubblica su base regionale. I due rami sono eletti per cinque anni con una interruzione di novanta giorni tra la fine della precedente legislatura e la prima convocazione della nuova assemblea.

La legge determina i casi di incompatibilità con la carica di deputato o senatore. Nessuno può essere membro di entrambe le camere contemporaneamente.

Ogni camera verifica i requisiti di eleggibilità dei suoi membri e le cause di incompatibilità che possono sorgere nel corso del mandato.

La **funzione legislativa** è esercitata collettivamente da entrambe le Camere, ciò significa che entrambe devono approvare lo stesso testo con la maggioranza assoluta. In casi particolari (es. per modificare la Costituzione) è necessaria una maggioranza qualificata.

Le proposte di legge possono essere fatte dai membri del Parlamento, dal Governo e da altri organi ai quali sia conferito questo potere dalla Costituzione. Anche i cittadini possono fare proposte di legge presentando un testo sottoscritto da almeno mezzo milione di elettori.

Una proposta di legge, seguendo le regole procedurali di ogni ramo, può essere analizzata preliminarmente in una Commissione e poi<sup>33</sup> dall'intera camera, la quale voterà articolo per articolo e poi nel suo complesso<sup>34</sup>.

La legge è promulgata dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla sua approvazione e acquisisce forza di legge quindici giorni dopo la pubblicazione. Le Camere possono stabilire termini diversi.

## **RISORSE (Legge)**

*Le risorse economiche, umane e di strutture a disposizione, per legge, del Parlamento sono adeguate?*

**VOTO: 75**

La Costituzione assegna ad ogni camera il potere di eleggere il Presidente ed un ufficio di presidenza tra i suoi membri e di adottare i propri regolamenti, con una maggioranza assoluta (art. 63 e 64).

I regolamenti, adottati nel 1971, definiscono staff e risorse, in particolare per l'attività legislativa, le procedure di informazione ed i controlli interni. Secondo i regolamenti, ogni anno la camera determina il proprio bilancio,<sup>35</sup> che viene redatto dai Questori (personale delle Camere), presentato dall'ufficio di Presidenza e approvato dall'assemblea. Il bilancio delle Camere è parte del bilancio generale dello Stato, che è approvato dal Parlamento. Ogni Camera definisce funzioni, ruolo e pianta organica dei suoi uffici (art. 67 e 166 del Regolamento della Camera). Lo staff tecnico è nominato dalle Camere, secondo il Regolamento per l'amministrazione e le regole concorsuali di ciascuna Camera. Tutti i regolamenti per il funzionamento delle camere sono stati adottati con decreto del Presidente di ciascuna delle Camere e sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale.

## **RISORSE (Pratica)**

*Le risorse economiche, umane e di strutture a disposizione del Parlamento sono adeguate nella pratica?*

**VOTO: 75**

---

<sup>33</sup> I regolamenti parlamentari possono anche stabilire quando e come la discussione e l'approvazione di una proposta di legge può essere assegnata ad una commissione, incluse delle commissioni permanenti, composte in modo da riflettere la proporzione dei gruppi parlamentari. La normale procedura per la discussione e l'approvazione è sempre seguita nei casi di proposte di leggi costituzionali, in materia elettorale, leggi delega, ratificazione di accordi internazionali e approvazione di bilanci e rendiconti.

<sup>34</sup> I regolamenti possono stabilire delle procedure più corte per approvare un testo che deve essere approvato urgentemente.

<sup>35</sup> Art. 66 del regolamento della Camera dei Deputati, art. 165 del regolamento del Senato.

Le camere hanno un'ampia disponibilità di risorse: nel 2009, i bilanci dei due rami del Parlamento assommano a circa 2.400 miliardi di euro (3.615 miliardi di USD)<sup>36</sup>. Negli anni recenti, la crescita dei bilanci è stata limitata (circa 1%) dalle norme nazionali ed europee (c.d. Patto di Stabilità) e, in parte, da una scelta politica, ma non è mai stata prevista alcuna riduzione dei bilanci.

Il 98% delle risorse è impiegato per "attività istituzionali", principalmente per le risorse umane, in servizio ed in pensione. La Camera impiega circa 3.000 impiegati, con una buona retribuzione (l'impiegato al grado più alto guadagna 200.000 euro all'anno).

I parlamentari ricevono un compenso mensile, a cui vanno aggiunte risorse aggiuntive per l'ufficio e lo staff (circa 150.000 euro all'anno)<sup>37</sup>. Gli importi sono stabiliti dalle Camere tramite legge. La legge 441/82 li obbliga a comunicare alla rispettiva Camera la propria situazione patrimoniale. Una sintesi dei dati viene pubblicata ogni anno in Gazzetta Ufficiale (art. 8 della legge 441/82) e può essere consultata dai cittadini.

Nonostante le retribuzioni elevate, recenti inchieste effettuate da giornalisti investigativi hanno dimostrato che molti membri del Parlamento impiegano collaboratori senza un regolare contratto di lavoro<sup>38</sup>.

La produzione legislativa del Parlamento risulta scarsa, sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo. Quantitativamente, la Corte Costituzionale<sup>39</sup> evidenzia un calo nella produzione delle leggi, a fronte di un aumento degli atti aventi forza di legge adottati dal Governo. Nella precedente legislatura<sup>40</sup> l'82% delle leggi adottate sono state di iniziativa governativa,<sup>41</sup> ci sono stati più decreti legislativi che leggi e due terzi di queste ultime sono state un mero recepimento di trattati internazionali o la conversione di decreti legge adottati dall'esecutivo.

Qualitativamente, ad oggi ci sono 148 procedimenti di infrazione del diritto comunitario (da parte dello stato italiano): 98 casi per violazione della legge comunitaria, 50 per il non recepimento delle leggi comunitarie nel sistema nazionale. Nel 2010, sono state pronunciate più di 400 sentenze da parte della corte Costituzionale, in aumento rispetto al passato.

Secondo l'opinione di un esperto<sup>42</sup>, il rapido rinnovo della classe politica a seguito dell'inchiesta "Mani Pulite", ha portato in Parlamento un gran numero di Deputati e Senatori con poca esperienza ed una limitata capacità di comprendere testi normativi, disegni di legge e non in grado di formarsi una propria ed autonoma opinione sulle questioni che l'organo legislativo deve affrontare. La mancanza di competenze e di formazione - fornita un tempo dai partiti politici - secondo l'intervistato ha ridotto la capacità dei membri di discutere e votare con piena consapevolezza, di fatto non contribuendo in maniera efficace ai lavori parlamentari.

---

<sup>36</sup> Camera dei deputati: 1.870 milioni di euro, circa 3 milioni di euro all'anno per deputato. Senato della Repubblica: 540 milioni di euro, circa 1,7 milioni di euro all'anno per Senatore. Fonte: Bilancio dello Stato 2010.

<sup>37</sup> Come esempio <http://www.manageronline.it/articoli/vedi/4520/redditi-berlusconi-paperone-in-parlamento/> or [http://www.repubblica.it/politica/2011/03/28/news/redditi\\_parlamento-14183050/](http://www.repubblica.it/politica/2011/03/28/news/redditi_parlamento-14183050/). Il reddito medio annuale di un parlamentare è di circa 150.000 Euro, il reddito medio di un italiano è di 16.000 Euro (fonte: [www.businessonline.it](http://www.businessonline.it/news/10160/Stipendi-parlamentari-la-media-dei-redditi-2010-Classifica-dei-piu-ricchi.html): <http://www.businessonline.it/news/10160/Stipendi-parlamentari-la-media-dei-redditi-2010-Classifica-dei-piu-ricchi.html> e <http://www.businessonline.it/news/10546/Stipendi-2010-in-Italia-lamedia-e-di-16000-euro.html>, e [http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/politica/2011/03/28/visualizza\\_new.html\\_1530280725.html](http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/politica/2011/03/28/visualizza_new.html_1530280725.html) accesso effettuato il 30.05.2010)

<sup>38</sup> Articolo de La Repubblica, "Lavoro nero anche in Parlamento. Senza contratto 629 assistenti su 683" in <http://www.repubblica.it/2007/03/sezioni/politica/lavoro-nero-parlamento/lavoro-nero-parlamento/lavoro-neroparlamento.html> (accesso effettuato 13.05.2011), o il Video de Le Iene "Lavoro nero in Parlamento", <http://www.video.mediaset.it/mplayer.html?site=iene&data=2009/03/27&id=5198&from=iene> (accesso effettuato 13.05.2011).

<sup>39</sup> De Siervo, 2011, Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale nel 2010 - Incontro con la stampa [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_annuali/IncontroStampa\\_DeSiervo.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/IncontroStampa_DeSiervo.pdf), accesso effettuato il 30.05.2011.

<sup>40</sup> Openpolis Report 2011.

<sup>41</sup> Le camere hanno presentato 6018 disegni di legge (91% del totale) contro le 498 del governo ma solo 34 contro 163 sono diventati legge (Fonte: Openpolis Report 2011).

<sup>42</sup> Intervista con il professor Roberto Bin, 06.05.2011.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*In che misura il Parlamento è indipendente e libero, per legge, da influenze esterne?*

### **VOTO: 100**

La Costituzione tutela ampiamente l'indipendenza del Parlamento.

Le Camere si rinnovano ad ogni tornata elettorale, e possono essere sciolte solo dal Presidente della Repubblica – eletto dal Parlamento in seduta comune ogni sette anni. Questo potere, che non può essere esercitato durante gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, salvo che coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura (art. 88 Cost), non è arbitrario ma deve corrispondere<sup>43</sup> al principio di rappresentatività degli eletti ed alla funzionalità del Parlamento. Ad esempio, lo scioglimento può avvenire a causa di un inconciliabile contrasto tra Governo e Parlamento, espresso con un voto di sfiducia, o per l'impossibilità manifesta di costituire una maggioranza stabile in Parlamento, o per insanabile contrasto tra le due Camere.

Ogni camera definisce il calendario e l'agenda<sup>44</sup> dei propri lavori, senza limite al numero ed alla lunghezza delle sedute. Il Parlamento si riunisce almeno due volte l'anno in seduta ordinaria, e ogni Camera può essere convocata in seduta straordinaria su iniziativa del suo Presidente, del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi membri. Quando una camera è convocata in seduta straordinaria è convocata di diritto anche l'altra (art. 62 Cost.).

I Presidenti vengono eletti da ciascuna Camera, in genere tra persone vicine alla coalizione di maggioranza per assicurare una coerenza con il voto espresso dagli elettori e una vicinanza al Governo, mantenendo comunque una propria autonomia.

La Polizia non può entrare all'interno delle aule Parlamentari senza il permesso dei Presidenti della Camere (si tratta delle c.d. guarentigie) e non può in ogni caso entrare in aula durante i lavori (art 62 e 69 dei regolamenti delle Camere).

I membri delle Camere sono eletti a suffragio universale diretto, rappresentano la nazione, esercitano i loro doveri senza vincolo di mandato, non sono responsabili per le opinioni espresse o i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Deputati e Senatori beneficiano quindi di una completa immunità per le attività svolte nell'esercizio delle proprie funzioni e una immunità limitata per perquisizioni o detenzione. In questi casi l'autorità giudiziaria deve chiedere autorizzazione alla camera alla quale appartengono. In accordo con l'art. 68 della Costituzione, senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale salvo il caso di esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Fino al 1993, l'autorizzazione era necessaria anche per iniziare indagini o per eseguire sentenze penali di condanna. Due organi interni al Parlamento (la giunta per le elezioni e la giunta per le autorizzazioni) sono preposti a valutare le situazioni più importanti relative ai parlamentari. La prima è chiamata a valutare le cause di ineleggibilità o incompatibilità che possono inficiare la validità dell'elezione di un parlamentare. La seconda è tenuta a valutare le richieste di autorizzazione a procedere inviate dalla magistratura, anche se la decisione finale spetta al Parlamento nella prima seduta utile. La giunta può proporre un voto positivo, negativo e rigettare la richiesta per mancanza di competenza.

---

<sup>43</sup> Cfr Mastropaolo – Potere: «Il potere di scioglimento anticipato delle Camere»

<sup>44</sup> L'agenda dei lavori<sup>1</sup> è definita dai Presidenti delle Camere ogni due mesi e viene approvata dalla Conferenza dei Capigruppo e dal delegato dell'Esecutivo. L'agenda deve tenere in considerazione le esigenze dell'esecutivo e le proposte dei gruppi, effettuando un corretto bilanciamento tra maggioranza e minoranza. Le sedute non sono valide se la maggioranza degli eletti non è presente e le leggi vengono approvate con il voto favorevole della maggioranza dei presenti, ad eccezione di quelle per le quali la Costituzione prescrive una maggioranza qualificata (art. 64 Cost).

Il regolamento della Camera definisce struttura e funzionamento delle Giunte. I membri sono nominati dal Presidente (21 Deputati e 23 Senatori), in proporzione ai gruppi parlamentari (art. 18 e 19 regolamenti di Camera e Senato).

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

*In che misura il Parlamento è indipendente e libero, nella pratica, da influenze esterne?*

### **VOTO: 50**

Nella storia italiana, le Camere sono state sciolte sedici volte dal Presidente della Repubblica, otto per la naturale conclusione della legislatura, otto volte per risolvere una situazione di instabilità del potere esecutivo e del potere legislativo, rimettendo nelle mani degli elettori il potere di scegliere i propri rappresentanti.

Normalmente esiste un legame tra il potere legislativo e l'esecutivo. Entrambi rappresentano la maggioranza scelta dagli elettori, e le camere votano la fiducia all'esecutivo, di fatto sostenendo il governo. C'è una naturale vicinanza tra il primo Ministro e la maggioranza dei deputati, eletti nella stessa coalizione.

Recentemente, il controllo del Governo sul Parlamento è aumentato, attraverso la nomina di deputati o senatori all'interno dell'Esecutivo. Questo ha aumentato la stabilità e la fedeltà dei gruppi affiliati, rafforzando il diretto controllo del Primo Ministro nelle votazioni del Parlamento, ma ha ridotto la produttività dell'organo legislativo. Per esempio l'80% degli 80 membri dell'ultimo Governo provenivano dal Parlamento, ed in seguito alla grave crisi politica di dicembre 2010 un gruppo di parlamentari detti "responsabili" hanno votato a favore del governo dopo esseri accordati per ricevere un incarico all'interno dell'Esecutivo<sup>45</sup>.

Secondo i media stranieri "il potere esecutivo sta usando la sua influenza sul Parlamento per ostacolare il poter giudiziario"<sup>46</sup>.

Anche la subordinazione ai partiti politici ha l'effetto di ridurre l'indipendenza dei Membri del Parlamento. Questa dipendenza è cresciuta sin dal 2005 quando la legge elettorale, adottata grazie alla forte pressione dell'Esecutivo e votata solo dai partiti di maggioranza, ha creato il sistema delle liste bloccate: gli elettori possono cioè scegliere solo la lista del partito senza poter esprimere una preferenza per i singoli candidati proposti.

La legge ha cambiato anche il modo di assegnare i seggi in Parlamento con il rafforzamento del ruolo dei partiti. Ad oggi, la decisione su chi entrerà in Parlamento e chi no, in relazione alla posizione di ogni candidato nella lista, è presa dai segretari di partito.

Per un periodo, l'attenzione del pubblico è stata portata dai media anche sugli effetti negativi dei gruppi di potere forti e segreti ( es. le c.d. P2 e P3) i quali hanno forte influenza sull'attività delle Camere, visto i conflitti di interessi che ci sono tra questi gruppi ed i singoli Parlamentari<sup>47</sup>.

Un'altra zona grigia d'influenza, che meriterebbe maggiori approfondimenti, è quella che lega la criminalità organizzata ad alcuni politici: nei tre anni passati, l'esistenza di collegamenti tra la mafia e la politica a vari livelli, soprattutto locale e regionale è stata chiaramente dimostrata. Dal 2000 esiste una commissione parlamentare di inchiesta<sup>48</sup> sul crimine organizzato. I rapporti<sup>49</sup> prodotti dalle tre Commissioni confermano – più o meno chiaramente – l'esistenza

---

<sup>45</sup> Articolo «Responsabili e Disponibili, ecco i premiati», La Stampa.it,

<http://www.lastampa.it/politica/sezioni/articolo/1stp/400996/>, accesso effettuato 31.05.2011

<sup>46</sup> <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/feb/11/berlusconi-judges-italian-premier>

<sup>47</sup> Cfr. [http://www.repubblica.it/cronaca/2010/07/08/news/arrestato\\_flavio\\_carboni-5471098/](http://www.repubblica.it/cronaca/2010/07/08/news/arrestato_flavio_carboni-5471098/),

[http://www.repubblica.it/cronaca/2010/07/21/news/verdini\\_lobbisti-5719579/](http://www.repubblica.it/cronaca/2010/07/21/news/verdini_lobbisti-5719579/),

[http://www.corriere.it/cronache/11\\_marzo\\_25/p2-p3-anselmi-breda\\_a9659c88-56b1-11e0-847db307f7e234b2.html](http://www.corriere.it/cronache/11_marzo_25/p2-p3-anselmi-breda_a9659c88-56b1-11e0-847db307f7e234b2.html)

accesso effettuato il 31.05.2011

<sup>48</sup> La Commissione d'inchiesta è un organo inquirente del Parlamento, composto da 21 Deputati e 23 Senatori membri delle due Camere, istituita per investigare su temi specifici con gli stessi poteri della magistratura.

<sup>49</sup> Rapporto finale della Commissione Parlamentare d'inchiesta su Mafia e crimine organizzato (come previsto dalla leggi 386/2001, 277/2006, and 132/2008), anni 2006, 2007, e 2010. Disponibili:

[http://legxiv.camera.it/dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/003\\_RS/pdfel.htm](http://legxiv.camera.it/dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/003_RS/pdfel.htm),

di alcune connessioni tra il crimine organizzato e la politica, in particolare nei governi locali del sud Italia (Comuni, Province, Regioni) e in strutture pubbliche (sistema sanitario ed altri servizi pubblici). Le attività investigative della magistratura – il pubblico ministero, la direzione nazionale antimafia e le direzioni distrettuali antimafia - continuano ad indagare su azioni e frasi di politici di qualsiasi schieramento. Secondo le conclusioni della Commissione Parlamentare d'inchiesta le connessioni tra politici e criminalità sono basate su reciproci interessi economici (essi riguardano principalmente il settore degli appalti pubblici) ma non arrivano ad influenzare le decisioni delle istituzioni nazionali.

La scarsa autonomia della produzione normativa è spiegata nel paragrafo Risorse (pratica). A questo va aggiunto che l'uso di votazioni segrete è limitato, mentre l'uso del voto di fiducia – che di fatto impedisce ogni emendamento sui disegni di legge - sta aumentando (+ 75% se confrontato con lo stesso periodo della XIII legislatura)<sup>50</sup>.

Negli ultimi anni, la predisposizione dell'agenda dei lavori ha sollevato polemiche accese tra i partiti d'opposizione e di Governo, relativamente alla definizione stessa delle principali priorità del Paese. Le più aspre critiche dei partiti di opposizione<sup>51</sup> nei confronti dell'Esecutivo e del Parlamento hanno riguardato le decisioni prese relativamente all'agenda politica nazionale e segnatamente all'orientamento di questa verso la protezione di interessi particolari di singoli esponenti dell'Esecutivo piuttosto che dei più pressanti problemi dell'Italia<sup>52</sup>.

L'indipendenza del Parlamento si riflette nel lavoro della giunta per le autorizzazioni, che nel 2010 si è riunita 51 volte per un totale di 31 ore di lavoro fornendo pareri prevalentemente negativi.

## **TRASPARENZA (Legge)**

*In che misura è permesso ai cittadini di ottenere, per legge, informazioni relative al funzionamento e alle decisioni del Parlamento?*

## **VOTO: 75**

La Costituzione sancisce il principio generale che le sedute devono essere pubbliche, a meno che la singola camera o il Parlamento decidano con una votazione di avere una seduta a porte chiuse. Ai cittadini ed ai giornalisti è data la possibilità di partecipare come uditori alle sedute della Camera, del Senato e delle commissioni (art. 64 e 72 regolamento di Camera e Senato) ma non è permesso esprimere le proprie opinioni durante le sedute<sup>53</sup>. Le leggi 224/98 e 150/00 regolano il servizio di trasmissione TV delle sedute parlamentari, gratuito per i cittadini, con il costo a carico dallo Stato. Le sessioni sono trasmesse in tempo reale (art. 60 del Regolamento) anche via web, senza nessun filtro o censura, direttamente dalle istituzioni<sup>54</sup>. Tutte le attività – inclusi i voti – devono essere registrate (art. 60 e 67 regolamento della Camera e del Senato) sia per esteso che in maniera riassuntiva. Le registrazioni sono pubbliche a meno che non siano coperte da segreto. Le agende delle sedute parlamentari e delle commissioni devono essere comunicate ai membri del Parlamento almeno con una settimana d'anticipo. L'agenda generale del Parlamento è approvata dalla conferenza dei capigruppo che calendarizza le attività per un periodo di 2-3 mesi (art. 23 Cost).

---

<http://leg15.camera.it/dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/001/INTERO.pdf>,

[http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/001\\_RS/intero\\_com.pdf](http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/001_RS/intero_com.pdf).

<sup>50</sup> Fonte: sito web Camera e Senato:

<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Statistiche/Governi/69/DDLGovernoQuestioneFiducia.html>

<sup>51</sup> Esempio [http://www.partitodemocratico.it/dettaglio/105760/24\\_mesi\\_di\\_danni](http://www.partitodemocratico.it/dettaglio/105760/24_mesi_di_danni),

<http://www.lapoliticaitaliana.it/Articolo/?d=20110201&id=26946> ultimo accesso 31.05.2011

<sup>52</sup> Openpolis Report 2011

<sup>53</sup> I regolamenti stabiliscono che il pubblico deve rimanere a capo scoperto ed in silenzio.

<sup>54</sup> [webtv.camera.it](http://webtv.camera.it) and [webtv.senato.it](http://webtv.senato.it)



La libertà di informazione è protetta dall'art. 21 della Costituzione, il quale stabilisce "che la stampa non può essere soggetta a nessuna autorizzazione o censura. (...) Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume". La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni. L'accesso ai documenti è regolato dalla legge 241/90 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti" (come modificata nel 2005, 2007 e 2009) e la loro normativa complementare, adottata con il decreto del presidente della Repubblica (DPR n. 184/2006 "Regolamento di accesso ai documenti amministrativi"). Il regolamento della camera dei Deputati (art. 63, 64 e 65) e del Senato (art. 57, 70 e 33) disciplina la pubblicità delle attività delle due camere. I documenti ufficiali sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e i documenti allegati (incluse le bozze e i documenti preparatori) sono accessibili gratuitamente sia in formato cartaceo che elettronico sul web.

Le leggi 441/82 e 515/93<sup>55</sup> obbligano i membri del Parlamento, il Primo Ministro, ministri e sottosegretari, consiglieri regionali, consiglieri provinciali e consiglieri comunali (solo per le città con più di 50.000 abitanti) a render pubblico il loro stato patrimoniale. Entro tre mesi dalle elezioni, i membri del Parlamento devono depositare all'ufficio di Presidenza una dichiarazione contenente l'elenco degli immobili e le azioni societarie possedute, eventuali ruoli di controllo all'interno di società, una copia della dichiarazione dei redditi e una dichiarazione delle spese sostenute per la campagna elettorale. Se acconsentono possono essere incluse anche le dichiarazioni di coniuge e figli. Ogni anno deve essere comunicata qualsiasi variazione all'assetto patrimoniale anche se la violazione di questo dovere non comporta sanzioni (art. 7 della legge 441/82). Gli artt. 8 e 9 della stessa legge stabiliscono il diritto d'accesso sulle informazioni dello stato patrimoniale per tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali. L'articolo 9 stabilisce che debbano essere pubblicati, in un bollettino presso la Presidenza della Camera.

## **TRASPARENZA (Pratica)**

*In che misura è permesso ai cittadini di ottenere, nella pratica, informazioni relative al funzionamento e alle decisioni del Parlamento?*

### **VOTO: 75**

Il livello di trasparenza delle Camere è adeguato e il Parlamento si è dimostrato attivo nel comunicare con i cittadini. I siti [www.camera.it](http://www.camera.it) e [www.senato.it](http://www.senato.it) forniscono esaurienti informazioni sulla struttura, sui membri (sia eletti, sia funzionari) e sulla documentazione. C'è una grande disponibilità di documenti on-line consultabili gratuitamente e i siti vengono aggiornati con regolarità. I lavori sono stenografati e trasmessi in diretta tramite TV, via web e via radio. Le sessioni del Parlamento sono normalmente seguite da cittadini e giornalisti e i resoconti scritti sono sempre accessibili e pubblicati nel sito web. L'agenda dei lavori parlamentari e delle commissioni sono pubblicati in tempo utile<sup>56</sup>, con tutti i documenti (inclusi le proposte di legge). È sempre possibile sapere il nome di Deputati e Senatori che hanno fatto la proposta di legge e come hanno votato. I risultati delle votazioni sono sempre accessibili così come le registrazioni delle sedute. Il bilancio di Camera e Senato<sup>57</sup> è pubblicato per intero, comprese le relazioni esplicative. Anche il bilancio dello Stato – approvato dal Parlamento – è pubblicato nel sito del Parlamento<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Legge 441/82 (Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti) e legge 515/93 (Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica)

<sup>56</sup> Ogni sabato Camera e Senato pubblicano un bollettino con l'agenda della settimana seguente. Esempio <http://www.camera.it/254>.

<sup>57</sup> <http://www.camera.it/494?categoria=008>

<sup>58</sup> <http://www.camera.it/494?categoria=057>

La gazzetta ufficiale è pubblicata regolarmente, ed è consultabile gratuitamente sul web o in versione cartacea.<sup>59</sup> Le attività del singolo parlamentare (incluse presenze e voti) possono essere verificate tramite il sito web della Camera e la pagina personale.

Tutti i membri del Parlamento informano la Camera sul loro assetto patrimoniale e i dati sono riportati su di un Bollettino al quale si può accedere inoltrando una richiesta presso la sede della Presidenza. Secondo Openpolis<sup>60</sup>, una ONG impegnata nella misurazione delle prestazioni dei membri del Parlamento, solo 12, tra Deputati e Senatori hanno permesso di rendere le loro dichiarazioni disponibili al pubblico (legge 441/82), pubblicandole sul sito web<sup>61</sup>.

## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, il Parlamento è tenuto a rendicontare le sue attività ai Cittadini?*

### **VOTO: 75**

La verifica dell'attività parlamentare da parte dei cittadini si esplica solo attraverso lo strumento del voto e dei referendum abrogativi, mentre deputati e senatori, per Costituzione, agiscono "senza vincolo di mandato". Il referendum può essere richiesto per abrogare in tutto o in parte una legge o un atto avente forza di legge quando è richiesta da cinquecentomila elettori o da cinque consigli regionali. Nessun referendum può essere proposto per leggi riguardanti tasse, bilancio, amnistie e grazie o leggi di ratifica di trattati internazionali (art. 75 Cost).

L'azione legislativa è sottoposta ad altri tipi di controllo: la legge approvata dalle Camere entra in vigore solo quando viene firmata dal Presidente della Repubblica, che mantiene un limitato diritto di veto<sup>62</sup>; la Corte Costituzionale può giudicare sulle controversie di legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, dallo Stato e Regioni (art. 134 C.).

L'art. 138 della Costituzione assicura che le leggi di modifica della Costituzione e le altre leggi costituzionali siano sottoposte ad un referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, questa richiesta sia presentata da un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila cittadini o cinque consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non sarà promulgata se non sarà approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si può proporre il referendum se nella seconda votazione la legge ha ottenuto i due-terzi dei voti validi<sup>63</sup>. Il referendum è richiesto anche per l'approvazione degli Statuti Regionali, per la modifica dei confini territoriali.

Infine, i cittadini hanno il diritto di agire in giudizio per la difesa dei loro diritti ed interessi legittimi (art. 24 Cost), anche davanti alla Corte Europea per contrasto con la legislazione comunitaria.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura, nella pratica, il Parlamento è tenuto a rendicontare le sue attività ai Cittadini?*

---

<sup>59</sup> [www.gazzettaufficiale.it/](http://www.gazzettaufficiale.it/)

<sup>60</sup> <http://camereaperte2011.openpolis.it/>

<sup>61</sup> Ad esempio [http://www.camera.it/921?shadow\\_deputato=302752](http://www.camera.it/921?shadow_deputato=302752)

<sup>62</sup> Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla loro approvazione. L'art. 74 stabilisce che «Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione». Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

<sup>63</sup> Le leggi di revisione Costituzionale e le altre leggi Costituzionali possono essere adottate da ogni camera dopo due votazioni con un intervallo di non meno di tre mesi e devono essere approvate con una maggioranza assoluta dei presenti alla seconda votazione.

## **VOTO: 50**

Il sistema legislativo tende ad essere protettivo verso i suoi membri.

Si è detto che in caso di indagini, arresto, perquisizioni riguardanti Membri del Parlamento questi devono essere autorizzati preventivamente dalla Camera di appartenenza e dalla Giunta per le Autorizzazioni.

La partecipazione diretta dei cittadini ai processi democratici è limitata e gli strumenti utilizzabili (referendum, proposte di legge se sottoscritte da cinquantamila elettori) contenuti nella Costituzione presentano alcuni problemi, come ad esempio differenza tra il quorum richiesto per chiedere un referendum o proporre una legge (50.000 elettori) e quello richiesto per rendere valida la consultazione (50% degli elettori).

Rispetto allo strumento del voto, un deputato intervistato evidenzia come per i cittadini risulta difficile un obiettivo confronto tra l'azione legislativa e i programmi elettorali, dato che le ultime campagne elettorali si sono svolte prioritariamente come confronto personale di pochi candidati, segretari di partito, ai quali è stato permesso, con la presente legge elettorale, di presentarsi in tutte le circoscrizioni. Gli intervistati concordano sul fatto che il Parlamento, negli ultimi anni, abbia affrontato le principali emergenze del Paese con scarsa efficacia.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, i membri del Parlamento sono tenuti a comportarsi con integrità?*

## **VOTO: 25**

Non ci sono codici di condotta per i membri delle Camere e la legge determina solamente i casi di decadenza dalla carica di deputato o senatore (art. 65 Cost.). Non esiste una normativa generale riguardante regali e altre utilità, e il voto di scambio non è penalmente rilevante. Esistono solo delle norme che regolano le spese per la campagna elettorale.

In particolare, le leggi 361/1957 e 533/1993, definiscono l'ineleggibilità solo per chi ha particolari posizioni: Presidenti di Provincia, Sindaci di città con più di 20.000 abitanti, Commissari, vice-commissari e ispettori generali di Polizia, Capi di gabinetto, Prefetti, Vice prefetti, comandanti delle forze armate, giudici (nei loro distretti), diplomatici, Membri della Corte Costituzionale e persone che hanno "una specifica ed economica relazione con lo Stato". L'ineleggibilità è verificata dalla Giunta per le Elezioni di ciascuna Camera. I Membri delle camere possono essere ineleggibili – se queste condizioni esistono al tempo delle elezioni - o incompatibili – se sopravvengono in seguito. Anche una sentenza penale può portare all'interdizione dai pubblici uffici e quindi dalla carica di Parlamentare<sup>64</sup>.

Per legge, un Parlamentare non ha restrizioni sulle attività lavorative condotte dopo la cessazione del mandato, non ha il dovere di rendere noti i suoi contatti con gruppi di potere e non ci sono leggi sul conflitto d'interessi.

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*In che misura, in pratica, i membri del Parlamento mantengono comportamenti integri?*

## **VOTO: 25**

---

<sup>64</sup> Art. 28 del codice penale.

L'assenza di leggi riguardanti regali, restrizioni per l'attività lavorativa post mandato e obblighi di rendere noti i contatti con le lobby, oltre alla mancanza di codici di condotta, rendono il sistema d'integrità dei membri del Parlamento particolarmente debole.

A volte, le Camere hanno dimostrato di essere autoprotettive nonostante la palese mancanza di integrità di alcuni membri. In un caso, un membro del Parlamento è rimasto in carica nonostante una sentenza imponesse l'interdizione dai pubblici uffici, questo perché la Giunta per le elezioni, che al momento è l'unico organo competente per giudicare sulla eleggibilità e la compatibilità, ha rifiutato di deciderne l'incompatibilità. Ad oggi, 18 membri delle Camere sono stati condannati con sentenza definitiva per vari reati<sup>65</sup>.

La "questione morale"<sup>66</sup> è un tema ricorrente per il Legislatore italiano, ma non è mai stata affrontata seriamente creando una cornice di regole e sanzioni adeguate. Alcuni membri del Parlamento esercitano attività professionali che li pongono in una situazione di conflitto d'interessi<sup>67</sup>. Anche la questione relativa ai parlamentari che, contemporaneamente, ricoprono altre cariche pubbliche non è mai stata seriamente affrontata, con la conseguenza che attualmente sono presenti vari parlamentari che si trovano in questa situazione<sup>68</sup>.

## **VIGILANZA SULL'ESECUTIVO**

### *In che misura il Parlamento fornisce un efficace controllo dell'Esecutivo?*

#### **VOTO: 25**

Il bilanciamento tra i poteri dello stato è uno dei temi maggiormente discussi in Italia. Il Parlamento appare debole rispetto al Governo per due ragioni: le riforme normative degli anni passati (in particolare della legge elettorale nel 2005) hanno creato un sistema maggioritario che da un lato rinforza i maggiori partiti e dall'altro garantisce ai vincitori delle elezioni un premio di maggioranza. Questo ha ridotto la capacità dei partiti d'opposizione di confrontarsi in maniera efficace con la maggioranza e con il Governo.

A livello individuale la riforma ha anche ridotto l'autonomia dei membri del Parlamento a causa delle c.d. sistema delle liste bloccate che sostanzialmente rimette la possibilità di essere eletti ad una decisione dei segretari di partito. A questo si aggiunga che la presenza di membri del Parlamento all'interno del Governo rende quest'ultimo più forte e la fedeltà di ulteriori membri del Parlamento può essere "acquisita" offrendo incarichi all'interno dell'esecutivo.

L'Esecutivo si è ricavato una posizione più influente, in particolare presentando la maggior parte delle proposte di legge, facendo largo uso del voto di fiducia, dei decreti legge e dei decreti legislativi (nei quali il Parlamento definisce i principi generali ed incarica il governo di normare specifici temi) trasformando il Parlamento in un organo di mera ratifica. Il controllo dell'Esecutivo si estende a tutta la produzione legislativa dato che ogni legge deve ricevere l'approvazione dal Ministro delle Finanze. Nella precedente legislatura<sup>69</sup> il Parlamento ha presentato 6018 disegni di legge (89% del totale) contro i 498 del governo ma solo 34, contro i 168 dell'Esecutivo, sono diventati legge.

---

<sup>65</sup> Cfr.: [http://www.beppegrillo.it/condannati\\_parlamento](http://www.beppegrillo.it/condannati_parlamento).

<sup>66</sup> Il termine "Questione morale" fu utilizzato per la prima volta da Enrico Berlinguer nel 1977 come una necessità generale dei Politici Italiani di accrescere la propria etica, i valori morali e la trasparenza per eliminare corruzione e conflitto d'interessi dagli uffici pubblici. Il termine è stato riutilizzato recentemente riferendosi all'opacità e alla mancanza di integrità all'interno dei partiti politici.

<sup>67</sup> Report, 2011, «Lo Stato delle cose», disponibile su <http://www.report.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-11d87245-5175-46a3-849f-d670a2c8dcf7.html> accesso del 03.06.2011.

<sup>68</sup> <http://www.ilfattoquotidiano.it/2010/10/05/il-recordman-dincarichi-si-chiama-de-siano-deputato-e-consigliere-in-trenti/68203/>

<sup>69</sup> Openpolis, 2011, Rapporto Camere aperte, disponibile su: <http://camereaperte2011.openpolis.it/> (ultimo accesso: 03.06.2011).

Nonostante ogni camera possa condurre inchieste su materie di pubblico interesse, con lo stesso potere degli organi giudiziari, l'Esecutivo non può essere oggetto di queste indagini e la commissione d'inchiesta in ogni caso deve essere composta in modo tale da rappresentare la proporzionalità dei gruppi parlamentari esistenti.

La capacità del Parlamento di controllare l'Esecutivo, in particolare da parte delle opposizioni, è limitata a pochi strumenti. Il primo consiste nella "mozione di sfiducia", con cui il Parlamento manifesta il venir meno del rapporto fiduciario con il Governo. Un secondo strumento di controllo risiede nel fatto che il Parlamento è chiamato ad approvare il bilancio dello Stato, anche se proposto dall'Esecutivo. Altro strumento ancora è l'obbligo per l'Esecutivo, per norma Costituzionale, di rispondere alle domande poste dal Parlamento. Tuttavia, non essendo previste sanzioni, raramente l'esecutivo adempie a quest'obbligo o partecipa al *question time*: i ministri, durante il penultimo governo, hanno risposto oralmente alle domande del Parlamento il 36% delle volte, il Premier e il Ministro delle Finanze non hanno mai partecipato al *question time*<sup>70</sup>.

## RIFORME LEGISLATIVE

*In che misura le politiche anticorruzione e di buona governance sono prioritarie nell'agenda politica nazionale?*

### VOTO: 50

I temi di discussione più importanti per il Parlamento nel 2009/2010, secondo il rapporto pubblicato da Openpolis<sup>71</sup>, sono stati: le intercettazioni telefoniche, le lotterie di stato, l'immigrazione clandestina e la riforma della professione forense.

Nella passata legislatura, la corruzione è stata affrontata dalle Camere in vari modi. Da un lato, una legge del 2008, ha portato alla cancellazione dell'Alto Commissario contro la corruzione e alla creazione del "Servizio Anticorruzione e Trasparenza", un servizio gerarchicamente subordinato al ministro all'interno facente parte del dicastero della funzione pubblica<sup>72</sup>.

Il tema della corruzione è stato affrontato nuovamente nel 2009, quando la legge 116<sup>73</sup> ha ratificato la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). Nello stesso anno, l'Esecutivo ha adottato il decreto legge 150/09 che ha istituito la Commissione per la valutazione, trasparenza ed integrità della pubblica amministrazione<sup>74</sup>.

Ad oggi, sono presenti in Parlamento due diversi disegni di legge riguardanti la corruzione: il primo riguarda l'adozione della Convenzione del Consiglio d'Europa contro la corruzione<sup>75</sup>, il

---

<sup>70</sup>Ibid

<sup>71</sup>Ibid

<sup>72</sup>Legge 112/2008, disponibile su <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Legislazione/decreto%20legge%20112-2008.pdf>, (ultimo accesso: 03.06.2011).

<sup>73</sup>Legge 116/09, «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale», disponibile su <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Legislazione/Legge%203%20agosto%202009,%20n.%20116%20-%20ratifica%20conv.%20ONU.pdf>, (ultimo accesso: 03.06.2011).

<sup>74</sup>Decreto legge 150/09 «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni». Disponibile su <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Legislazione/Decreto%20legislativo%2027%20ottobre%202009,%20n.%20150.pdf>, (ultimo accesso: 03.06.2011).

<sup>75</sup>Bozza del disegno di legge 2058, 4159 e 850 disponibile su [http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/35058\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/35058_testi.htm)

secondo è un disegno di legge nazionale<sup>76</sup> anti-corruzione. La qualità di questo disegno di legge è controversa, alcuni partiti sostengono che si tratti di una proposta troppo debole e di scarsa efficacia<sup>77</sup>.

Secondo le agende delle commissioni, il Parlamento, dopo un primo periodo di attività, ha poi dato priorità ad altri argomenti: da giugno 2011 la discussione di questi disegni non è più stata messa nell'agenda della commissione al Senato. Altre leggi che hanno comunque una rilevanza sul tema della corruzione sono state approvate negli ultimi due anni.

- Decreto legislativo 150/2009 (Attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della Produttività del Lavoro Pubblico e di Efficienza e Trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni)
- Legge 116/2009 (ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite Contro la corruzione, adottata Dalla Assemblea Generale dell'ONU)
- Legge 69/2009 (Disposizioni per lo Sviluppo Economico, la semplificazione, la Competitività nonché in materia di Processo civile)
- Legge 15/09 (Delegazione al Governo finalizzata all'ottimizzazione della Produttività del Lavoro Pubblico e alla 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).

---

<sup>76</sup>Disegno di legge 2156, 2044, 2164, 2168, 2174, 2346, 2340. Disponibile su [http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/comm/35351\\_comm.htm](http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/comm/35351_comm.htm) (Ultimo accesso: 03.06.2011).

<sup>77</sup>Confronta come esempio il disegno di legge 2340, disponibile su <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=16&id=555659>, (ultimo accesso: 03.06.2011).

# ESECUTIVO

## SOMMARIO

Il potere esecutivo in Italia è affidato al Governo, composto, secondo l'art. 92, c. 1 della Costituzione, da tre diversi organi: il Presidente del Consiglio dei Ministri (Primo Ministro), i Ministri e il Consiglio dei Ministri (gabinetto), quest'ultimo costituito dall'unione dei precedenti due organi.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri (art. 92 della Costituzione) tenuti, prima di assumere le funzioni, a prestare giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica (art. 93 della Costituzione).

Il Governo deve infine ottenere la fiducia delle due Camere (art. 94 della Costituzione).

Il Governo italiano beneficia di risorse adeguate per l'esecuzione dei suoi compiti, è per legge pienamente indipendente dagli altri poteri, ma si è constatato negli ultimi anni un aumento della sua influenza sul Parlamento.

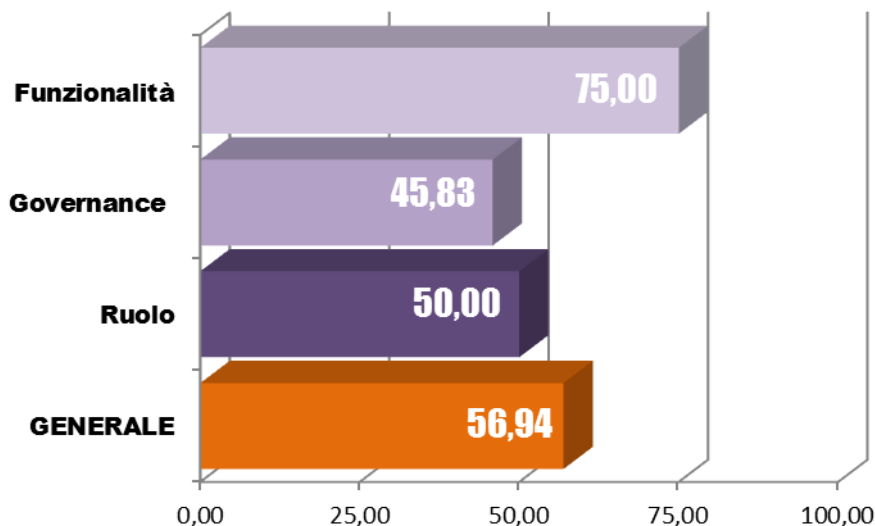
Il livello di trasparenza delle attività dei suoi membri è insufficiente, la Costituzione per garantirne la piena efficienza prevede obblighi di rendicontazione limitati.

Si è inoltre assistito ad alcuni tentativi da parte dell'esecutivo di allargare l'area di immunità per i suoi membri, riducendo di fatto la responsabilità degli stessi.

Anche la mancanza di strumenti adeguati per garantire l'integrità dei rappresentanti del Governo è un punto dolente del pilastro.

Negli ultimi anni il Governo ha tentato di migliorare il funzionamento del settore pubblico, razionalizzandone le spese e gli obblighi di rendicontazione, con una riforma molto ambiziosa.

Formalmente sono stati compiuti degli sforzi per migliorare il contrasto alla corruzione, ma non hanno avuto nessun esito concreto o positivo.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

L'Esecutivo (*Governo*)<sup>78</sup> è un organo costituzionale (vedi sopra) di cui fanno parte il Presidente del Consiglio, o Primo Ministro, i Ministri e il Consiglio dei Ministri che è formato dall'unione dei primi due. Dal 2008 fino al novembre 2011 - il periodo analizzato da questa ricerca - il Consiglio dei ministri è stato composto da 24 ministri e da 80 sottosegretari<sup>79</sup>, con Primo Ministro Silvio Berlusconi

Il Presidente del Consiglio e i ministri non vengono eletti direttamente dai cittadini, ma dal Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro. Il leader della coalizione che vince le elezioni è, de facto, il candidato al ruolo di Presidente del Consiglio: ciò limita in parte il potere attribuito dall'art. 92 della Costituzione al Presidente della Repubblica. Il potere di quest'ultimo è però fondamentale nel caso in cui il Presidente del Consiglio si dimetta o venga sfiduciato dalle Camere: al Presidente della Repubblica è infatti garantita piena autonomia nel cercare e proporre un nuovo candidato da presentare alle Camere per il voto di fiducia, senza dover così ricorrere a nuove elezioni. Il governo deve ottenere l'investitura formale dal parlamento, attraverso un "voto di fiducia" espresso dalle Camere. Ciascuna Camera può accordare o revocare la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale<sup>80</sup>.

Il Presidente del Consiglio non è un superiore gerarchico dei ministri pur esplicando funzioni alle quali tutti i ministri sono, direttamente o indirettamente, sottoposti. Il Presidente del Consiglio dei Ministri non può dare ordini specifici ai ministri riguardo l'attività dei loro dicasteri, ma solo direttive a carattere generale, così come non può licenziarli. Egli si qualifica così come un "*primus inter pares*", cioè un primo di pari grado con i suoi ministri. Alcuni Ministri sono politicamente responsabili di settori della pubblica amministrazione (Ministeri), con missioni e programmi ben definiti<sup>81</sup>. La Presidenza del Consiglio dei Ministri coordina l'attività dei ministri ed è responsabile delle attività del governo, ha facoltà di stabilire e amministrare direttamente ulteriori missioni e programmi, che possono essere assegnate ad altri membri del Governo, i cosiddetti Ministri senza portafoglio, o ai sottosegretari. Il "Governo Berlusconi" prevedeva ad esempio programmi specifici per l'editoria, la protezione civile, la lotta contro le dipendenze, il supporto alla famiglia, le pari opportunità, lo sport e le politiche giovanili.

In conformità con il principio della divisione dei poteri, la Costituzione prescrive che le funzioni dell'Esecutivo siano completamente separate dalla funzione legislativa, assegnata al Parlamento. Tra le funzioni del governo vi è la possibilità di poter presentare al Parlamento dei disegni di legge: questa sembra essere, al momento attuale, una delle funzioni più importanti.

Il Presidente del Consiglio è responsabile della realizzazione del programma politico presentato dalla coalizione che vince le elezioni, per ciò svolge una triplice funzione: impulso, direzione, coordinamento dell'attività del Governo. Vi è ovviamente una connessione molto forte tra l'espressione del voto democratico e la scelta del Presidente del Consiglio: grazie al consenso degli elettori egli rappresenta infatti la maggioranza dei cittadini ed è titolato a governare il Paese e ad esprimere un orientamento politico.

Il processo di creazione del Governo del Paese coinvolge quindi i cittadini, il Presidente della Repubblica e il Parlamento.

---

<sup>78</sup> La presente ricerca limita l'analisi del potere esecutivo al solo Governo nazionale.

<sup>79</sup> Fonte: [www.governo.it](http://www.governo.it), (ultimo accesso: 12/09/2011)

<sup>80</sup> Art. 94 della Costituzione

<sup>81</sup> Ad esempio i Ministeri per la Giustizia, la Difesa, il Tesoro, e altri.



## **RISORSE (Pratica)**

*In che misura al Governo sono garantite risorse adeguate all'espletamento delle sue funzioni?*

**VOTO: 75**

L'Esecutivo rappresenta la più alta espressione di governo dello Stato, controlla l'economia pubblica e la spesa statale attraverso la definizione delle politiche di bilancio nazionali, predisposto dal dipartimento della ragioneria generale dello stato facente parte del Ministero dell'economia e delle finanze. L'Esecutivo decide il suo stesso budget, e può sfornarlo durante l'anno.

Nel 2010 il budget previsto per l'Esecutivo era di circa 3,5 miliardi di Euro, l'87% dei quali per spese di personale<sup>82</sup>, il 10% per le spese di funzionamento, il 2% per investimenti e l'1% per spese straordinarie. Il budget definitivo dello stesso anno è aumentato fino a raggiungere i 4,4 miliardi di Euro<sup>83</sup>, le spese hanno continuato ad aumentare di anno in anno (+ 1,5 miliardi di Euro nel 2010). Il Ministro del Turismo ad esempio ha riportato dei costi di 24 volte superiori a quanto previsto nel suo budget<sup>84</sup>. Parte di questi costi vanno imputati a dipartimenti speciali, come ad esempio la Protezione Civile, che ha avuto riportato una spesa superiore a 150 milioni di Euro, più del doppio di quanto preventivato.

Ciò ovviamente non assicura l'efficienza della spesa. Come mostrato da una ricerca condotta dall'Università di Göteborg, l'Italia si posiziona al 25° posto su 27 (prima solo di Bulgaria e Romania) per "efficacia dell'attività di governo"<sup>85</sup>.

Questo indice mostra anche delle variazioni significative, a livello regionale, nella qualità di governo: "In Italia, ad esempio, si può intuire come il livello nazionale medio della qualità del governo sia molto più alto che in alcune sue regioni che hanno performance tra le peggiori in Europa, e più basso che in regioni che invece meglio si comportano"<sup>86</sup>.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*In che misura la legge garantisce un'adeguata indipendenza all'Esecutivo?*

**VOTO: 100**

La Costituzione italiana garantisce il principio di separazione dei poteri – Esecutivo, Legislativo, Giudiziario – definendo un sistema di controlli ed autonomie reciproche. Ad esempio, i ministri sono proposti dal Presidente del Consiglio, nominati dal Presidente della Repubblica, devono giurare il loro rispetto alla Costituzione e il Governo, per entrare in carica, deve ricevere la fiducia di entrambe le camere entro 10 giorni (art. 94 della Costituzione). Un

---

<sup>82</sup> Nel 2010 l'Esecutivo contava il Presidente del Consiglio, 24 Ministri e una settantina di sottosegretari. Nel dicembre 2010 il numero di sottosegretari è salito a 80. I costi di cui sopra non includono le spese per i funzionari pubblici, appartenenti alla pubblica amministrazione.

<sup>83</sup> Corte dei Conti - sezioni riunite, 2010, «Relazione sul rendiconto generale dello stato 2010 - parte seconda — II — la gestione del bilancio: analisi e valutazioni».

<sup>84</sup> Corriere della Sera, La Cultura in Rovina e gli sprechi della casta, Gian Antonio Stella Sergio Rizzo, 13 Febbraio 2011, [http://www.corriere.it/cronache/speciali/2011/vandali/notizie/la\\_Cultura\\_in\\_Rovina\\_gli\\_Sprechi\\_della\\_Casta\\_sergio\\_rizzo\\_gianantonio\\_stella\\_95c071fa-3751-11e0-b09a-4e8b24b9a7d0.shtml](http://www.corriere.it/cronache/speciali/2011/vandali/notizie/la_Cultura_in_Rovina_gli_Sprechi_della_Casta_sergio_rizzo_gianantonio_stella_95c071fa-3751-11e0-b09a-4e8b24b9a7d0.shtml)

<sup>85</sup> University of Gothenburg, "Measuring the quality of government and subnational variation", Report promosso dalla Commissione Europea, 2010. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/studies/index\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_en.cfm#1) (ultimo accesso: 13/09/2011). Per misurare la qualità del governo, gli intervistati hanno risposto a domande su tre servizi essenziali nella loro regione – educazione, sanità e forze dell'ordine.

<sup>86</sup> Ibidem. (orig. "Italy, for example, we would argue that the national level estimates overestimate the levels of QoG in lower performing regions while underestimating the stronger regions...")

ulteriore potere a garanzia dei principi costituzionali è rappresentato dal Presidente della Repubblica.

La separazione dei poteri assicura all'Esecutivo una limitata funzione legislativa: l'iniziativa delle leggi appartiene anche al Governo (art. 71 Cost.) che può emanare decreti aventi valore di legge ordinaria<sup>87</sup> e, in casi straordinari di necessità ed urgenza, adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che devono essere presentati il giorno stesso per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Un'ulteriore forma di indipendenza – ma anche di limitazione delle funzioni legislative del Parlamento – è garantita dall'uso del voto di fiducia: con questo strumento i disegni di legge presentati alle Camere dall'Esecutivo non possono di fatto essere discussi o modificati.

Va anche segnalato come la presenza di membri dell'Esecutivo che ricoprono allo stesso tempo la carica di parlamentare può rappresentare un problema per il bilanciamento dei poteri, assicurando stabilità e fedeltà e rinforzando il controllo diretto del Presidente del Consiglio sui voti delle Camere, ma riducendo la produttività del Parlamento.

L'80% dei membri dell'ultimo Governo ricopriva anche la carica parlamentare, con un ulteriore allargamento a seguito della crisi politica del dicembre 2010, quando un piccolo gruppo di parlamentare (i cosiddetti “*Responsabili*”) hanno votato a favore dell'Esecutivo ricevendo in seguito delle cariche all'interno dello stesso<sup>88</sup>.

L'indipendenza dell'Esecutivo rispetto al potere Giudiziario è garantita dalla Costituzione: nell'art. 96 è stabilito che “Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale”<sup>89</sup>.

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

*In che misura in pratica è garantita un'adeguata indipendenza all'Esecutivo?*

### **VOTO: 50**

Il dibattito relativo all'effettiva indipendenza dei poteri dello Stato ha spesso occupato le prime pagine dei giornali, in particolare dalla “discesa in campo” di Silvio Berlusconi. La questione del conflitto di interessi e, più recentemente, della “questione morale”<sup>90</sup> sembrano interessare tutte le Istituzioni, contribuendo a peggiorare la reputazione dell'Italia all'estero, ma non solo l'Esecutivo si è mosso in modo indipendente rispetto agli altri poteri, al contrario ha cercato di esercitare sugli altri il suo controllo. La limitazione della funzione legislativa del Parlamento è attestata dall'utilizzo eccessivo dello strumento del “decreto legge”<sup>91</sup> e della “legge delega”<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> “I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti”. (Art. 77 Cost.)

<sup>88</sup> «*Responsabili e Disponibili, ecco i premiati*», La Stampa.it, <http://www3.lastampa.it/politica/sezioni/articolo/1stp/400996/>, (ultimo accesso: 31/05/2011).

<sup>89</sup> Per maggiori informazioni vedere il paragrafo “Responsabilità (legge)”.

<sup>90</sup> La “questione morale” riguarda l'assenza di etica nella politica. Il nome proviene da una campagna pubblica contro la corruzione e la malversazione in politica lanciata nel 1981 da Enrico Berlinguer, allora Segretario generale del Partito Comunista Italiano. In una famosa intervista al quotidiano “La Repubblica”, Berlinguer disse: “*La questione morale esiste da tempo, ma ormai essa è diventata la questione politica prima ed essenziale perché dalla sua soluzione dipende la ripresa di fiducia nelle istituzioni, la effettiva governabilità del paese e la tenuta del regime democratico*”. Il testo completo dell'intervista è disponibile all'indirizzo: <http://informarexresistere.fr/2011/07/28/la-lezione-di-berlinguer-sulla-questione-morale/>.

<sup>91</sup> Come spiegato nel paragrafo precedente il Governo può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

L'abuso<sup>93</sup> del decreto legge ha caratterizzato tutti i recenti Governi italiani, comportando una compressione e un aggiramento della funzione legislativa propria del Parlamento, ridotto, come detto, al ruolo di ratificatore delle volontà del Governo.

Una ricerca del Centro Studi della Camera dei Deputati mostra come il rapporto tra decreti legge e leggi ordinarie nei primi due anni dell'ultima legislatura sia di 1 : 3, ma escludendo dalle ultime le leggi di ratifica dei decreti, il rapporto scende a 1 : 1,3<sup>94</sup>.

Durante la corrente legislatura<sup>95</sup>, l'82% delle leggi adottate dal Parlamento è nata da iniziativa governativa<sup>96</sup>.

Il Presidente della Corte Costituzionale, nel suo incontro annuale con la stampa, ha fatto notare come nel 2010 vi siano stati più decreti legislativi che le leggi, due terzi delle quali erano ratificazioni di trattati internazionali o conversioni di decreti legge promossi dall'Esecutivo.

La recente legge elettorale del 2005, ponendo la selezione dei candidati nelle mani dei segretari di partito, ha garantito la massima fedeltà degli eletti nei confronti del Presidente del Consiglio. Ciò ha consentito all'ultimo Governo di perseguire i suoi obiettivi politici con il pieno appoggio del Legislativo, trovando sempre una maggioranza ben consolidata che ne ha avallato le volontà trasformandole in legge, almeno fino a quando la maggioranza stessa non si è divisa.

L'Esecutivo è indipendente anche dal Presidente della Repubblica, il cui ruolo di garanzia della Costituzione gli assegna un limitato diritto di veto sugli atti legislativi ed alcune forme di "moral suasion" sull'Esecutivo. Ad esempio l'ex Presidente Oscar Luigi Scalfaro espresse il suo disaccordo circa la nomina di un ministro. Più recentemente, l'attuale Presidente della Repubblica ha nominato un ministro indagato per associazione mafiosa e corruzione, ma esprimendo "forti dubbi" e dichiarando la necessità di ottenere "maggiori informazione" sui procedimenti a carico<sup>97</sup>.

Per proteggere i principi costituzionale e il funzionamento dello Stato, il Presidente della Repubblica può prendere iniziative personali, in caso che l'Esecutivo sia troppo debole o inefficace.

I rapporti tra Esecutivo e Giudiziario sono sicuramente quelli su cui si è più discusso, in termini di indipendenza. I partiti di opposizione hanno più volte chiesto le dimissioni del presidente del Consiglio, imputato in numerosi processi, accusandolo di volersi sottrarre alla giustizia; dall'altra parte i partiti di maggioranza hanno sostenuto la sua innocenza, accusando la magistratura la volontà di sovvertire la preferenza espressa dai cittadini con le elezioni e dichiarando l'esistenza di una vera e propria persecuzione<sup>98</sup> giudiziaria nei confronti del Presidente Silvio Berlusconi. A prescindere dall'esito dei processi in corso, il potere giudiziario può influenzare l'opinione pubblica e la reputazione del Governo e, almeno in un caso, la sua azione ha portato alle dimissioni di un ministro<sup>99</sup>.

---

<sup>92</sup> Strumento con cui il Parlamento delega al Governo l'esercizio della funzione legislativa. La legge delega deve contemplare un oggetto definito, un tempo massimo entro il quale promulgare il decreto legislativo; una serie di principi e criteri direttivi ai quali il decreto legislativo deve attenersi; eventualmente, una serie di norme procedurali che impongono al governo di sottoporre lo schema del decreto a determinati organi competenti (parere obbligatorio ma non vincolante).

<sup>93</sup> Rai Radio 2, Abuso di Decreto Legge, <http://coniglio.blog.rai.it/2009/03/04/abuso-di-decreto-legge/> (ultimo accesso: 12/09/2011).

<sup>94</sup> Centro studi della Camera, «Rapporto 2010 sulla Legislazione» [http://www.issirfa.cnr.it/download/File/AA\\_RAPPORTO%202010%20%28tomo%20II%29-RIDOTTO.pdf](http://www.issirfa.cnr.it/download/File/AA_RAPPORTO%202010%20%28tomo%20II%29-RIDOTTO.pdf), (ultimo accesso: 20.07.2011).

<sup>95</sup> Openpolis Report 2011. <http://maggioranzasalva.openpolis.it/>

<sup>96</sup> Openpolis Report: Le camere hanno presentato 6.018 leggi (91% del totale) contro le 498 del Governo, ma solo 34 contro 163 sono state promulgate.

<sup>97</sup> Vedi <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/03/23/il-consiglio-dei-ministri-accelera-su-moratoria-nucleare-e-rimpasto/99458/> (Ulrimo accesso: 12/09/2011).

<sup>98</sup> Vedi ad esempio: <http://www.formigoni.it/cmsgridsig/jsp/public/pages/newsDett.jsp?nid=977> o <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/03/10/riforma-della-justizia-lanm-pericolo-per-lindipendenza-della-magistratura/96560/>, (ultimo accesso: 31/05/2011)

<sup>99</sup> Il Ministro Claudio Scajola si è dimesso a seguito di uno scandalo di tangenti: [http://www.ilgiornale.it/interni/scajola\\_si\\_dimette\\_mi\\_difendero\\_accuse\\_spallata\\_pm\\_mirino\\_altri\\_10\\_parlamenta](http://www.ilgiornale.it/interni/scajola_si_dimette_mi_difendero_accuse_spallata_pm_mirino_altri_10_parlamenta)

L'Esecutivo – e di conseguenza il Legislativo – hanno per questo tentato di adottare nuove leggi e riforme della giustizia atte a proteggere il Presidente del Consiglio (e altre alte cariche istituzionali) da tentativi di persecuzione, assicurandogli una maggiore immunità<sup>100</sup>.

Il livello di conflitto ha raggiunto negli ultimi anni picchi elevatissimi, costringendo il Presidente della Repubblica ad intervenire diverse volte per richiamare le Istituzioni a un dialogo più civile<sup>101</sup>.

## **TRASPARENZA (Legge)**

*In che misura la normativa vigente assicura la trasparenza dell'Esecutivo?*

**VOTO: 75**

La legge assicura la trasparenza delle attività dell'esecutivo. Gli atti del Governo con effetto di legge (decreti e ordini) devono essere pubblicati per poter entrare in vigore. Inoltre i provvedimenti temporanei adottati in casi di necessità e urgenza perdono immediatamente effetto se non sono trasposti in legge dal Parlamento entro 60 giorni dalla loro pubblicazione. Gli atti amministrativi a contenuto generale del governo sono esclusi dall'obbligo di motivazione (art. 3.2 Legge 241/90), un'eccezione al principio per cui ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato (art. 3.1). Non vi sono obblighi di legge riguardanti la pubblicazione dei resoconti degli incontri del Consiglio, ma vengono sempre rilasciati comunicati stampa.

Il budget del Governo, in quanto parte del budget dello Stato, deve essere approvato dal Parlamento che lo rende pubblico in maniera sufficientemente dettagliata. Il budget della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene poi vagliato dalla Corte dei Conti<sup>102</sup>.

I salari dello staff sono disciplinati dall'art. 3.44 della legge 244/2007. L'Esecutivo può limitare la trasparenza di alcune spese, motivandole con il "segreto di Stato"<sup>103</sup>.

L'art. 21 della legge 69/2009 obbliga le pubbliche amministrazioni, incluso l'Esecutivo, a rendere accessibili sui propri siti internet i curriculum, i compensi annuali di tutti i dirigenti e l'elenco dei consulenti.

## **TRASPARENZA (Pratica)**

*In che misura in pratica l'Esecutivo assicura la trasparenza dei propri atti?*

**VOTO: 50**

Le attività dell'Esecutivo ricevono un'adeguata copertura mediatica e lo stesso Governo ha un ufficio stampa apposito per la comunicazione con i giornalisti e i media. Le comunicazioni ai cittadini avvengono anche attraverso il sito internet<sup>104</sup>. Le informazioni sulle attività del Governo sono puntuali e accurate. Incontri, agende, sintesi delle discussioni, documenti

---

[ri/politica-zampolini-inchiesta\\_g8-anemone-scajola-pietro/05-05-2010/articolo-id=442727-page=0-comments=1](http://www.governo.it/Politica/zampolini-inchiesta_g8-anemone-scajola-pietro/05-05-2010/articolo-id=442727-page=0-comments=1)  
accessed 28.11.11.

<sup>100</sup> Gli esempi più famosi, in questo senso, sono: Lodo Maccanico, Lodo Schifani e Lodo Alfano tre leggi atte a proteggere il Presidente del Consiglio da azioni giudiziarie.

<sup>101</sup> La Repubblica, 22 Luglio 2011, "Giustizia. Il monito di Napolitano "inammissibili attacchi alla magistratura"  
[http://www.repubblica.it/politica/2011/07/22/news/antipolitica\\_il\\_monito\\_di\\_napolitano\\_attenti\\_a\\_umori\\_antidemo\\_craici\\_-19457131/index.html?ref=search](http://www.repubblica.it/politica/2011/07/22/news/antipolitica_il_monito_di_napolitano_attenti_a_umori_antidemo_craici_-19457131/index.html?ref=search) (ultimo accesso: 12/09/2011)

<sup>102</sup> Art. 13.6 del decreto del PCM, 22 Novembre 2010.

<sup>103</sup> Leggi 801/1997, 124/2007, Decreto del PCM 08 Aprile 2008, art. 261 e seguenti del Codice Penale

<sup>104</sup> <http://www.governo.it/GovernoInforma/Comunicati/index.asp>, (ultimo accesso: 15/09/2011).

ufficiali adottati dal Consiglio sono disponibili gratuitamente sul sito web in uno o due giorni<sup>105</sup>. Il sito web è una valida fonte di informazioni, anche se contiene solamente le dichiarazioni ufficiali<sup>106</sup> senza commenti esterni o risposte istituzionali, cosa che, secondo un esperto intervistato<sup>107</sup>, lo rende parziale.

Tutti gli atti relativi ai disegni di legge presentati dal Governo sono pubblici, e i media non hanno limitazioni nel riportare le dichiarazioni dei membri dell'Esecutivo o a pubblicare notizie relative a malversazioni degli stessi. Un ex ministro<sup>108</sup>, ad esempio, si è dovuto dimettere a causa di uno scandalo, pubblicato sui media, che lo vedeva coinvolto in un serio caso di corruzione.

Il Parlamento, in particolare i gruppi di minoranza, può chiedere informazioni sulle attività del Governo attraverso due strumenti: l'interrogazione parlamentare e il "question time". Sono entrambi importanti strumenti di trasparenza: i membri del governo vengono invitati a rispondere alle domande poste dai membri del Parlamento, per via scritta o orale. Il "question time" ha copertura mediatica, grazie alla trasmissione televisiva e il *web streaming*, ma l'Esecutivo ha dimostrato una certa riluttanza a rispondere alle interrogazioni parlamentari: solo il 37% di queste ha avuto risposta. Il Ministro per le relazioni con il Parlamento ha risposto il 36% delle volte, il Presidente del Consiglio e il Ministro delle Finanze non sono praticamente mai intervenuti al *question time*<sup>109</sup>.

infine, le informazioni sui curricula e retribuzioni dei membri dell'esecutivo sono disponibili all'indirizzo nella sezione "operazione trasparenza del portale web della Presidenza del Consiglio dei Ministri"<sup>110</sup>.

## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, i membri dell'Esecutivo devono rendicontare e sono responsabili delle loro azioni?*

### **VOTO: 50**

Il grado di responsabilità dell'Esecutivo rappresenta uno dei punti cruciali nel valutare l'integrità di un Paese, fermo restando il rispetto del principio di separazione dei poteri.

L'Esecutivo ha due funzioni principali: elaborare le scelte politiche necessarie al Paese, in accordo con il programma elettorale della coalizione che ha vinto le elezioni, e assicurare che le leggi approvate dal Parlamento vengano messe in pratica. Il Governo risponde pertanto delle sue azioni alla maggioranza parlamentare che ha espresso la fiducia e può essere sfiduciato (per intero o anche solo un membro) con una mozione motivata e votata per appello nominale, firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera<sup>111</sup>. Inoltre, il controllo sull'Esecutivo è affidato al Consiglio di Stato ed alla Corte dei Conti. In ottemperanza all'art. 100 della Costituzione "Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione. La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo

<sup>105</sup> Le ultime notizie sono consultabili all'indirizzo: <http://www.governo.it/GovernoInforma/Comunicati/index.asp>, (ultimo accesso: 15/09/2011).

<sup>106</sup> Si veda ad esempio: «Precisazione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri», [http://www.governo.it/Governo/Portavoce/Comunicati\\_stampa/testo\\_int.asp?d=62926](http://www.governo.it/Governo/Portavoce/Comunicati_stampa/testo_int.asp?d=62926), (ultimo accesso: 15/09/2011).

<sup>107</sup> Intervista con Roberto Bin, professore di Diritto Costituzionale all'Università di Ferrara, 06.05.2011.

<sup>108</sup> Maggiori informazioni all'indirizzo: <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Italia/2010/05/scajola-dimissioni-inchiesta-q8-ministro-sviluppo-economico.shtml> (ultimo accesso: 15/09/2011).

<sup>109</sup> Openpolis, 2011, Rapporto Camere aperte, disponibile a <http://camereaperte2011.openpolis.it/> (ultimo accesso: 3/06/2011).

<sup>110</sup> [http://www.governo.it/Presidenza/operazione\\_trasparenza.html](http://www.governo.it/Presidenza/operazione_trasparenza.html) (Ultimo accesso: 15/09/2011).

<sup>111</sup> Art. 94 Cost. art. 155 del Regolamento della Camera dei Deputati, art. 161 del Regolamento del Senato della Repubblica.

sulla gestione del bilancio dello Stato. [...] La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo”.

Le azioni politiche dei membri del Governo – come per il Parlamento – sono coperte da immunità totale, mentre per i crimini commessi durante l'esercizio delle funzioni è prevista un'immunità parziale, come stabilito all'interno della Costituzione. La legge 51/2010, conosciuta come “legittimo impedimento”, avrebbe permesso al Presidente del Consiglio o ai membri del suo gabinetto di richiedere la posticipazione di un'udienza in caso di impedimento a presenziare dovuto alle attività di governo. Il “legittimo impedimento”, aspramente criticato dai partiti di opposizione e da parte della società civile, è stato prima solo parzialmente avallato dalla Corte Costituzionale<sup>112</sup>, infine cancellato, per decreto del Presidente della Repubblica<sup>113</sup>, a seguito dei risultati del referendum abrogativo.<sup>114</sup>

Negli ultimi anni si è assistito ad altri tentativi di “allargare” l'immunità per i membri dell'Esecutivo o per il Primo Ministro<sup>115</sup>, ad esempio il Lodo Alfano, che prevedeva di estendere e “rinforzare” l'immunità alle più alte cariche dello Stato<sup>116</sup> o la legge 140/2003 (“Lodo Schifani”)<sup>117</sup>, per citare due degli esempi più discussi. Questi tentativi, che non hanno avuto successo, uniti all'abbreviazione dei termini di prescrizione per un gran numero di reati finanziari e al principio che la prescrizione continua a decorrere in caso di appello della sentenza, di fatto avrebbero conferito al Presidente del Consiglio ed ai Ministri l'immunità assoluta e retroattiva.

La persecuzione di reati commessi dal Presidente del Consiglio o dai ministri durante l'esercizio delle loro funzioni, anche se cessati dalla carica, necessita di previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati<sup>118</sup>.

Se membri del Parlamento, l'autorizzazione è necessaria anche per perquisizioni personali o dell'abitazione, arresto, detenzione o privazione della libertà personale, “salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza”<sup>119</sup>.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura, in pratica, i membri dell'Esecutivo sono responsabili e devono rendicontare le loro attività?*

### **VOTO: 50**

La responsabilità politica dell'Esecutivo si estende verso il Parlamento, che può controllare le attività del Governo grazie allo strumento del voto di fiducia ed attraverso l'approvazione dei disegni di legge (o la conversione dei decreti legge) presentati dal Governo.

La capacità di controllo del Parlamento è tuttavia molto ridotta. Uno dei problemi più evidenti delle ultime legislature è il ricorso eccessivo, se non l'abuso, del voto di fiducia<sup>120</sup>. Tale strumento è stato utilizzato dal Governo per evitare che i disegni di legge da esso proposto

---

<sup>112</sup> Le motivazioni della decisione sono consultabili: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?sessionId=97D9475EF3BCD082D42C24472C5C2E53>, (ultimo accesso: 16/09/2011).

<sup>113</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 115 del 8/07/2011.

<sup>114</sup> Vedi: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/14/silvio-berlusconi-italian-referendum> (Ultimo accesso: 16/09/2011).

<sup>115</sup> Un elenco delle leggi più importanti è disponibile all'indirizzo: <http://www.termometropolitico.it/referendum-illegittimo-impedimento/>, (ultimo accesso: 19/09/2011).

<sup>116</sup> La legge 124/2008, chiamata Lodo Alfano, è stata dichiarata incostituzionale con pronuncia della Corte Costituzionale del 7 ottobre 2009 per violazione degli articoli 3 e 138 della Costituzione.

<sup>117</sup> È stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale nella parte relativa ai “processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato”, con sentenza 13-20 gennaio 2004, n. 24

<sup>118</sup> Art. 96 Cost.

<sup>119</sup> Art. 68 Cost.

<sup>120</sup> Alcuni commenti pertinenti, sull'utilizzo del voto di fiducia, sono accessibili a: <http://www.manuelaghizzoni.it/?p=25126> (ultimo accesso: 19/09/2011).

vengano bloccati o modificati dal Parlamento. Il voto di fiducia è stato utilizzato per verificare la fedeltà della coalizione, essendo tale voto nominale e palese. L'eccessivo utilizzo di questo strumento è stato più volte criticato anche dallo stesso Presidente della Repubblica.

Anche il potere di controllo del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti è debole, secondo l'esperto intervistato<sup>121</sup>, perché le valutazioni di queste due Istituzioni vengono spesso ignorati dall'Esecutivo.

Il potere giudiziario ha esercitato un'estesa funzione di controllo su alcuni membri dell'Esecutivo, più che sul Governo stesso. I rapporti tra i due poteri, già esaminati precedentemente<sup>122</sup>, sono stati segnati negli ultimi anni da una tensione evidente: se, da una parte, alcuni magistrati hanno denunciato vari tentativi di aggiramento delle leggi per proteggere l'ex Presidente del Consiglio dal giudizio in tribunale, dall'altra l'Esecutivo e i suoi difensori hanno invece denunciato l'esistenza di una vera e propria azione eversiva della magistratura atta a rovesciare il voto democratico.

Da un punto di vista tecnico, non vi sono state concrete forzature dei meccanismi legali o democratici: i magistrati hanno agito secondo il codice, assoggettando la loro azione anche a quelle leggi, approvate negli ultimi anni, finalizzate - secondo l'accusa - a salvare il capo dell'Esecutivo dal giudizio dei tribunali (depenalizzazione di alcuni reati, tra cui il falso in bilancio; accorciamento dei termini di prescrizione); tali leggi, d'altra parte, sono state legittimamente adottate seguendo il corretto percorso parlamentare e democratico, pertanto pienamente legittime (a meno di pronunce della Corte Costituzionale). Più che di un conflitto tra Istituzioni, che comporterebbe un reale e concreto pericolo per la democrazia e lo Stato in generale, è forse più corretto parlare di conflitto tra singoli rappresentanti delle due Istituzioni - Esecutivo e Giudiziario.

Anche il giornalismo investigativo gioca un ruolo fondamentale nell'attività di controllo dell'Esecutivo, anche se gli esperti giudicano questa funzione, in Italia, poco sviluppata.

L'azione dell'Esecutivo è inoltre soggetta al controllo e alla valutazione di alcune Istituzioni internazionali (Unione Europea, Banca Centrale Europea), come dimostrato dagli eventi dell'autunno 2011, e delle maggiori agenzie di rating.

Infine, un'azione di supervisione viene esercitata dal Presidente della Repubblica che assicura il rispetto dei principi della Costituzione e della sovranità popolare, ma anche la stabilità politica dello Stato. Il Presidente della Repubblica interviene infatti in caso di conflitto tra Istituzioni o poteri dello Stato, o quando il Parlamento o l'Esecutivo si dimostrino troppo deboli per riuscire a perseguire con profitto gli interessi nazionali<sup>123</sup>.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, sono previsti strumenti a garanzia dell'integrità dei membri dell'Esecutivo?*

### **VOTO: 25**

Non esiste un codice di condotta specifico per i membri dell'Esecutivo, ma esistono alcune regole, come quella stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nel 2007, che prevede il divieto di accettare a titolo personale "regali o ospitalità" per valori superiori ai 300 €.

Molto più importante la questione relativa al conflitto di interessi tra funzioni pubbliche e private, diventata centrale nel dibattito politico a seguito dell'entrata in politica di Silvio

---

<sup>121</sup> Intervista a Roberto Bin, professore di Diritto Costituzionale all'Università di Ferrara, 06/05/2011.

<sup>122</sup> Vedere il paragrafo "Indipendenza (pratica)".

<sup>123</sup> Nel 2011, all'apice della crisi economica e politica del Paese, il Presidente della Repubblica ha assunto gradualmente un ruolo sempre più determinante, influenzando - sempre nel rispetto delle sue competenze - le decisioni prese dal Governo e dal Parlamento.

Berlusconi, nel 1994. Una prima legge “Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi”, la cosiddetta Legge Frattini<sup>124</sup>, è stata adottata dal Parlamento solo nel 2004. La legge, che affronta il conflitto di interessi tra le funzioni di pubblico ufficiale e quelle legate alle attività professionali o di imprenditore, interessa le cariche governative come ad esempio quella di Presidente del Consiglio, di ministro e di vice ministro, ponendole sotto l’obbligo morale di perseguire comportamenti corretti e leali<sup>125</sup> ed escludendoli da specifiche attività<sup>126</sup>. Gli ufficiali governativi devono dichiarare all’Autorità garante della concorrenza e del mercato (e, nei casi previsti, all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) situazioni di incompatibilità e la loro situazione patrimoniale, comprese le partecipazioni azionarie. La dichiarazione riguarda anche i coniugi e i parenti fino al secondo grado della persona che assume la carica governativa.

L’Autorità garante della concorrenza e del mercato e quella per le comunicazioni devono procedere alla rimozione gli eventuali conflitti di interesse. L’Autorità garante della concorrenza e del mercato accerta la sussistenza delle situazioni di incompatibilità, vigila sul rispetto dei divieti conseguenti e promuove nei casi di inosservanza:

- la rimozione o la decadenza dalla carica o dall’ufficio ad opera dell’Amministrazione competente o di quella vigilante l’ente o l’impresa;
- la sospensione del rapporto di impiego o di lavoro pubblico o privato;
- la sospensione dall’iscrizione in albi e registri professionali, che deve essere richiesta agli ordini professionali per gli atti di loro competenza.

In caso di conflitto accertato, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato deve diffidare l’impresa ad astenersi da qualsiasi comportamento diretto ad avvalersi dell’atto medesimo ovvero a porre in essere azioni idonee a far cessare la violazione o, se possibile, misure correttive. In caso di inottemperanza entro il termine assegnato, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato infligge all’impresa una sanzione pecuniaria correlata alla gravità del comportamento e commisurata nel massimo al vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito dall’impresa stessa.

Inoltre, le Autorità sono tenute a presentare al Parlamento una relazione semestrale sullo stato delle attività di controllo e vigilanza<sup>127</sup>.

## **INTEGRITA’ (Pratica)**

*In che misura vengono applicati in pratica gli strumenti previsti a garanzia dell’integrità dei membri dell’Esecutivo?*

### **VOTO: 25**

Non esistono strumenti realmente efficaci per garantire l’integrità dei membri dell’Esecutivo. Al di là degli scandali e delle inchieste, molti membri dei recenti governi risultano legati in maniera più o meno stretta con il mondo imprenditoriale, finanziario e bancario: non si può pensare di impedire che a rappresentanti di questi settori vengano preclusi incarichi governativi, ma delle regole efficaci sono necessarie, soprattutto laddove risulta insufficiente, se non assente, un’etica politica.

Il codice di condotta per funzionari pubblici, stilato dal GCM<sup>128</sup> non può essere applicato ai rappresentanti delle Istituzioni eletti dai cittadini<sup>129</sup> e nelle note esplicative allegate, si fa

---

<sup>124</sup> Dal nome del Ministro del Governo, presieduto dallo stesso Silvio Berlusconi, che ha proposto la legge.

<sup>125</sup> I soggetti interessati dalla legge devono dedicarsi unicamente al perseguimento dell’interesse collettivo e astenersi dal partecipare a decisioni che possano porli in una situazione di conflitto di interessi.

<sup>126</sup> L’articolo 2 definisce come incompatibile la posizione di un titolare di cariche governative con l’assunzione di impegni all’interno di Consigli di Amministrazione, di amministratore delegato o direttore generale, e più in generale lo svolgimento di attività imprenditoriali. Tale incompatibilità si spinge fino al sostanziale divieto ad esercitare il diritto di voto in assemblea nel momento in cui il governante sia socio di un’impresa

<sup>127</sup> Legge 251/2004, consultabile all’indirizzo: <http://www.camera.it/parlam/leggi/04215l.htm> (ultimo accesso 31/11/2001).



notare come sia più corretto distinguere con chiarezza i pubblici ufficiali e funzionari che svolgono la loro attività nell'ambito della pubblica amministrazione, dai parlamentari e dai ministri eletti che hanno responsabilità politiche e devono essere responsabili di fronte alle Istituzioni e, soprattutto, ai cittadini titolari della sovranità. A questi ultimi, ad esempio, non si può applicare il principio di "neutralità politica" riportato nel secondo comma dell'art. 4<sup>130</sup>.

La Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa<sup>131</sup>, che ha valutato la c.d. Legge Frattini ritiene comunque "desiderabile che gli Stati adottino standard etici appropriati alle funzioni di questi rappresentanti. Con ciò, gli Stati possono comunque trarre ispirazione dal presente codice"<sup>132</sup>. La Commissione ha espresso alcuni dubbi rispetto alla legge Frattini, rispetto alla mancanza di misure per prevenire<sup>133</sup> i potenziali conflitti e sulla definizione stessa del conflitto. La legge infatti stabilisce che il conflitto si pone solo in caso di adozione di atti od omissioni da cui deriverebbe "un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio" e "danno per l'interesse pubblico". Tale meccanismo ha consentito, ad esempio, che Silvio Berlusconi potesse mantenere la carica di Presidente del Consiglio, pur essendo fondatore ed ex presidente del Gruppo Mediaset, proprietario e controllore di canali televisivi, quotidiani, riviste, società di assicurazione, immobiliari e società sportive e, nel 2010 e per circa un anno, la carica "ad interim" del Ministero dello Sviluppo Economico, che ha competenza sul settore delle telecomunicazioni. I casi di conflitto di interessi che si sono manifestati nei recenti governi sono numerosi, come confermato dal prof. Roberto Bin<sup>134</sup> durante l'intervista.

Secondo un altro intervistato<sup>135</sup>, sarebbero necessarie regole più stringenti per ridurre le situazioni "opache", soprattutto in relazione alle pratiche di "revolving doors"<sup>136</sup>.

## GESTIONE DEL SETTORE PUBBLICO

*In che misura l'Esecutivo si impegna a gestire in maniera efficiente e a sviluppare il settore pubblico?*

### VOTO: 50

In Italia il codice di condotta per i dipendenti del Governo è entrato in vigore nell'aprile 2001, rafforzando i principi di imparzialità, efficienza, responsabilità e riservatezza stabiliti dalla Costituzione e dalle successive leggi<sup>137</sup>.

---

<sup>128</sup> Multidisciplinary Group on Corruption (GMC) organizzato dal Consiglio d'Europa.

<sup>129</sup> Council of Europe, Committee Of Ministers, Explanatory memorandum to Recommendation Rec(2000)10 on Codes of conduct for public officials (Adopted by the Committee of Ministers on 11 May2000, at the 106th session) "Elected representatives are usually responsible to their electorate and/or to their party. At the same time, the public interest requires from them accountability, transparency and integrity. Tradition plays a great role in the evolution of the situation in member states. In the context of combating corruption, special attention needs to be given to questions of immunity, relations with the party, sanctions and conflicts of interest. Changes to the current situation require careful consideration."

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia, dal nome della città in cui si riunisce, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa. Istituita nel 1990, la Commissione ha svolto un ruolo chiave nell'adozione di costituzioni conformi agli standard del patrimonio costituzionale europeo. Vedi: [http://www.venice.coe.int/site/main/presentation\\_ITA.asp](http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_ITA.asp) (Ultimo accesso: 31/11/2011)

<sup>132</sup> Opinion on the compatibility of the laws "Gasparri" and "Frattini" of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media", Adopted by the Venice Commission (10-11 giugno 2005).

<sup>133</sup> In caso di conflitto di interesse, la legge stabilisce incompatibilità (successiva all'incarico) e non ineleggibilità (precedente all'incarico) della persona che si trova in situazione di conflitto.

<sup>134</sup> Intervista a Roberto Bin, professore di Diritto Costituzionale all'Università di Ferrara, 06/05/2011.

<sup>135</sup> L'intervistato ha richiesto l'anonimato

<sup>136</sup> Si intende il continuo movimento di individui fra attività politica (ad esempio come legislatori), attività come funzionari in enti di regolamentazione, attività economica nelle industrie coinvolte e lobbying per le stesse industrie. In alcuni casi, lo stesso individuo svolge più di un ruolo contemporaneamente

<sup>137</sup> UN DPADM «Italia — Pubblica amministrazione, Country Profile», 2006.

Il codice etico è imperniato sui principi di fedeltà e diligenza e riporta una casistica di situazioni di potenziali conflitti di interesse, suggerendo quali comportamenti adottare in tali circostanze. Vengono disciplinati i comportamenti da tenere in caso di conflitto di interesse, relazioni personali, doni, ospitalità e uso dei beni pubblici. Il codice non riguarda i membri dell'esecutivo, a cui non è affidato alcun compito specifico di supervisione e gestione dei dipendenti pubblici, ma su cui ricade unicamente la responsabilità politica per l'operato del ministero di propria competenza.

L'amministrazione pubblica non è considerata efficiente dai cittadini ed è stata oggetto di diverse riforme. L'ultimo tentativo risale al 2009 con la cosiddetta "Riforma Brunetta"<sup>138</sup> che ha provato, per l'ennesima volta, ad inserire criteri di merito, economicità e performance nel settore pubblico.

La riforma è stata giudicata come ambiziosa e impegnativa da tutto l'arco politico, ma dopo due anni, le critiche si sono fatte molto forti: La Voce, un giornale web indipendente, molto autorevole e conosciuto, ha commentato come la recente riforma della pubblica amministrazione "si sta trasformando da storica opportunità a contenitore sterile di adempimenti burocratici. Mancano infatti tutte le condizioni necessarie per il suo successo: dal supporto politico alle risorse umane e finanziarie"<sup>139</sup>. Un problema che ha afflitto la pubblica amministrazione e su cui la Riforma Brunetta sembra aver ottenuto dei buoni risultati è l'utilizzo eccessivo del meccanismo dello "spoils system": la riforma è riuscita a limitare l'uso di questo sistema riducendo il numero di dirigenti che ne sono soggetti. La riforma ha quindi introdotto un sistema basato su valutazione del merito, premialità<sup>140</sup> e responsabilità, ma almeno fino ad ora i risultati concreti, relativamente alla capacità del Governo di migliorare le performance del settore pubblico, non sembrano essere riuscite nell'intento.

Nel 2011 il Governo ha deciso di aprire delle sedi distaccate di alcuni Ministeri a Monza, una città nel nord Italia, ufficialmente con l'obiettivo di decentrare, almeno in parte, poteri e autorità, in realtà per una operazione di propaganda politica. Gli uffici infatti non sono mai stati concretamente aperti al pubblico<sup>141</sup> e l'iniziativa ha sollevato diverse critiche<sup>142</sup>, diventando oggetto di polemica fra diversi partiti e, all'interno della maggioranza stessa. Il progetto, infine, è stato bocciato da una sentenza del Tribunale di Roma<sup>143</sup>.

## SISTEMA LEGALE

*La lotta alla corruzione e la responsabilizzazione del settore pubblico sono prioritarie nell'agenda del Governo?*

### VOTO: 50

Tra il 1997 e il 2009, l'Italia ha firmato e, in alcuni casi ratificato, le principali convenzioni contro la corruzione (UNCAC<sup>144</sup>, OCSE<sup>145</sup>, CoE<sup>146</sup>). La ratifica della convenzione UNCAC è

---

<sup>138</sup> D.lgs. 150/09 <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/09150dl.htm>

<sup>139</sup> La Voce, «Pubblica Amministrazione: La riforma perde i pezzi», <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002132.html>.

<sup>140</sup> Art. 20 del D.lgs 150/09

<sup>141</sup> <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-07-23/monza-arriva-anche-armamentario-165455.shtml?uid=AagTDngD&fromSearch>

<sup>142</sup> Il Fatto Quotidiano, «Monza, Ministeri al Nord? Solo sedi di rappresentanza», consultabile a: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/10/04/monza-ministeri-al-nord-calderoli-li-declassa-sono-solo-sedi-di-rappresentanza/161966/> (ultimo accesso: 04/10/2011).

<sup>143</sup> <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-10-20/sedi-ministeri-monza-064006.shtml?uid=AaszvREE&fromSearch>

<sup>144</sup> United Nations Convention against Corruption, firmata nel dicembre 2003 e ratificata nell'ottobre 2009.

<sup>145</sup> OECD Anti-Bribery Convention, firmata nel novembre 1997, ratificata nel 2000, entrata in vigore nel 2004.

<sup>146</sup> Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption, firmata nel gennaio 1999 non ancora ratificata, e Civil Law Convention on Corruption, firmata nel gennaio 1999, non ancora ratificata.

avvenuta “nel contesto di un incisiva ed estesa riforma e riorganizzazione delle politiche e della struttura della pubblica amministrazione [...]”<sup>147</sup>.

Le valutazioni del Paese effettuate dal GRECO e dall’OCSE nel 2011 descrivono una situazione con luci e ombre: dei progressi sono stati fatti, ma alcune lacune normative, considerate fondamentali, devono ancora essere colmate. Più di metà delle raccomandazioni del GRECO devono ancora essere accolte.

Ad esempio non sono ancora stati sviluppati sistemi di protezione per i *whistleblower* e i termini di prescrizione per reati di corruzione sono ritenuti inadeguati.

Altre leggi o decreti che hanno rilevanza nel contrasto alla corruzione sono il decreto legislativo 231 dell’8 giugno 2001 (che introduce la responsabilità amministrativa per le persone giuridiche e le società), il Codice penale, il Codice di procedura penale, il Codice civile (artt. 2621 e successivi), il decreto legislativo 231 del 21 novembre 2007<sup>148</sup> che introduce la responsabilità amministrativa per le persone giuridiche anche per il riciclaggio di denaro (nuovo art. 25-octies del D.lgs 231/2001).

L’Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto alla corruzione è stato istituito con la legge 3/2003 e cancellato nel 2008, con decreto del Presidente del Consiglio. Le sue funzioni sono state poste alla dipendenza di un Ministro, affidandole al Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Un rappresentante del Ministero della Giustizia ha valutato positivamente la cooperazione e l’azione del SAeT, nonostante la scarsità dello staff e delle risorse a disposizione e il turnover del personale abbiano reso più complicata la cooperazione<sup>149</sup>.

Ad oggi, il disegno di legge anticorruzione<sup>150</sup> presentato dal Governo quasi due anni fa<sup>151</sup>, dopo un percorso lento e difficoltoso, risulta ancora bloccato nelle commissioni riunite del Senato.

---

<sup>147</sup> OECD, 2010, «Steps taken to implement and enforce the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions », consultabile a: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/25/42099553.pdf>, (ultimo accesso: 4/10/2011).

<sup>148</sup> Implementazione delle direttive 2005/60/EC, 2006/70/EC del 1 agosto 2006

<sup>149</sup> Intervista del 03.05.2011. L’intervistato ha chiesto di rimanere anonimo.

<sup>150</sup> Sei altri disegni di legge contro la corruzione sono stati portati in Parlamento negli ultimi due anni.

<sup>151</sup> Comunicato stampa ufficiale: [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/anticorruzione\\_ddl/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/anticorruzione_ddl/)

# GIUDIZIARIO

## SOMMARIO

L'integrità del sistema giudiziario italiano è garantita da un solido quadro giuridico, che si rispecchia quasi interamente nella pratica. Le risorse a disposizione sarebbero sufficienti per lo svolgimento delle sue funzioni, ma alcune inefficienze ne minano l'efficienza.

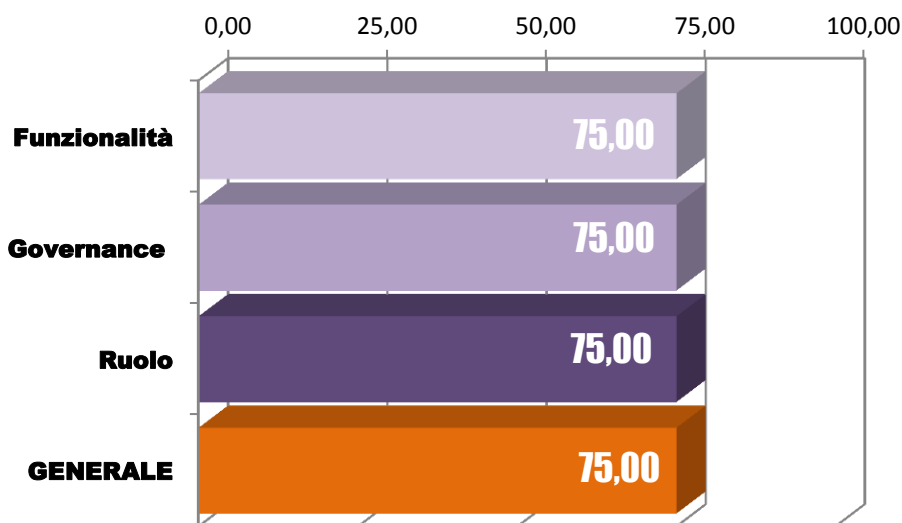
Vi sono adeguate garanzie di trasparenza e responsabilità ed anche l'integrità dei suoi membri è tutelata da una serie di meccanismi efficienti.

Il sistema giudiziario può inoltre definirsi autonomo e indipendente da altri poteri.

Si deve rilevare che il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM, l'organismo di autogoverno della Magistratura) non ha ancora un codice di condotta, al contrario dell'Associazione dei magistrati, che invece ne ha adottato uno .

La magistratura ha svolto in passato, e svolge tutt'ora, un controllo rigoroso sull'Esecutivo che ha causato, negli ultimi anni, un crescente conflitto tra i due poteri dello Stato.

Il sistema giudiziario, infine, si è impegnato molto nell'attività di contrasto e repressione della corruzione, anche se i risultati non possono definirsi positivi.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

La giurisdizione in materia civile e penale è esercitata da magistrati appartenenti all'Ordine Giudiziario, che comprende gli uditori giudiziari, i giudici dei tribunali e delle corti, i magistrati del pubblico ministero (c.d. pubblico ministero), i magistrati onorari<sup>152</sup> ed il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

Il Pubblico Ministero, cioè l'organo che esercita l'azione penale<sup>153</sup>, è presente presso i Tribunali, i Tribunali dei Minori, la Corte d'Appello e la Corte di Cassazione (in questi casi si parla di Procuratore). Vi sono poi due uffici specifici all'interno del Pubblico Ministero che si

<sup>152</sup> Giudici della pace, giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari, giudici popolari, esperti del tribunale e della sezione di corte di appello per i minorenni

<sup>153</sup> La Costituzione all'art. 112 dispone per il Pubblico Ministero l'obbligatorietà dell'azione penale.

occupano di crimine organizzato: la Direzione Nazionale Antimafia e la Direzione Distrettuale Antimafia.

La Sezione I del Titolo VI della Costituzione (art. 134 - 137) è interamente dedicata alla Corte Costituzionale, la suprema corte italiana, che “giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione”<sup>154</sup>.

La Corte è composta di quindici giudici, nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle magistrature ordinaria ed amministrativa. I giudici sono scelti tra i magistrati, anche in pensione, tra i professori universitari di diritto e tra gli avvocati con almeno venti anni di pratica, e sono nominati per nove anni, che decorrono per ciascuno dal giorno del giuramento, senza possibilità di nuova nomina.

## **RISORSE (Legge e pratica)**

*In che misura al sistema giudiziario sono garantite risorse adeguate allo svolgimento delle sue attività?*

### **VOTO: 50**

Le risorse per il sistema giudiziario ricadono nel bilancio generale del Ministero della Giustizia, che è parte del bilancio generale dello Stato, e comprendono le spese per il personale (magistrati compresi), per le strutture (comprese le carceri), e per lo svolgimento delle varie attività. Il budget (nel 2010 pari al 8,5% del bilancio dello Stato o 4 miliardi di Euro<sup>155</sup>) è in linea con il livello di altri Paesi europei, anche se nel resto d'Europa il costo del sistema penitenziario rientra nel bilancio del Ministero degli Interni.

La politica economica italiana degli ultimi anni, che ha imposto drastici tagli ai costi della pubblica amministrazione, ha colpito anche il settore giudiziario, che ha lamentato più volte l'inadeguatezza delle risorse economiche a disposizione<sup>156</sup>, in particolare per i salari<sup>157</sup>. I giudici<sup>158</sup>, la loro associazione<sup>159</sup> e gli esperti intervistati<sup>160</sup> hanno sollevato il problema delle risorse a disposizione, insufficienti a garantire un efficiente funzionamento del settore. Nel Tribunale di Rovigo<sup>161</sup>, ad esempio, le risorse annuali per l'acquisto di materiale di consumo e cancelleria sono sufficienti a coprire solo i primi sei mesi dell'anno, mentre il processo di digitalizzazione non può essere implementato nel Tribunale perché i computer sono troppo vecchi per ospitare il software e non ci sono risorse per l'aggiornamento dell'hardware.

---

<sup>154</sup> Art. 136 Cost.

<sup>155</sup> CEPEJ(2010) European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) - Evaluation report of European judicial systems - Edizione 2010 (dati del 2008): Efficiency and quality of justice. Disponibile sul sito <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1694098&SecMode=1&DocId=1653000&Usage=2>, pag. 16.

<sup>156</sup> CEPEJ(2010) Evaluation report of European judicial systems - Edizione 2010

<sup>157</sup> La riduzione dei salari nel sistema giudiziario in Italia è stato del 15 % nel 2009 per tutti i dipendenti e di un ulteriore 27 % per i giudici nel 2010 (fonte: Report CEPEJ 2010).

<sup>158</sup> Esposito, 2011, «Relazione del Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione Vitaliano Esposito», disponibile sul sito <http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione%20Proc%20Gen%20Esposito.pdf> ultimo accesso 24.11.11.

<sup>159</sup> La Repubblica, «Giustizia, vuoti di organico in procura, magistrati pronti allo sciopero», disponibile sul sito <http://www.repubblica.it/cronaca/2010/01/16/news/giustizia-sciopero-1968605/>, ultimo accesso 24.11.11.

<sup>160</sup> Intervista con Silvia Varotto, Giudice della Sezione Civile del Tribunale di Rovigo, realizzata il 29/06/2011, e intervista con Roberto Bin, professore di Diritto Costituzionale presso l'Università di Ferrara, realizzata il 5/06/2011.

<sup>161</sup> La Provincia di Rovigo ha circa 250.000 abitanti.

Anche le risorse umane sono ritenute insufficienti, a volte in maniera "preoccupante"<sup>162</sup>: l'ultimo aumento delle risorse umane risale al 1995<sup>163</sup>. E' addirittura accaduto che, in alcuni processi civili, non essendo disponibile un servizio di stenografia, il magistrato stesso o uno degli avvocati abbiano dovuto redigere il verbale<sup>164</sup>.

I compensi dei magistrati (ordinari, amministrativi e militari) e degli avvocati di Stato si adeguano automaticamente all'inflazione, con un riesame periodico e automatico degli importi, in base alla crescita media degli stipendi di alcune categorie di dipendenti pubblici. L'automatismo è stato istituito per evitare il rischio della contrattazione salariale, ed eventuali conflitti contrattuali, tra magistrati e il loro «datore di lavoro». Attualmente, il salario netto mensile parte dai circa 2.000 Euro di un Uditore Giudiziario ad inizio carriera, fino ai 10.000 Euro del Primo Presidente della Corte di Cassazione.

Gli intervistati concordano sul fatto che le risorse per la formazione dei giudici e dei pubblici ministeri sono sufficienti. Vengono organizzati corsi di formazione a livello nazionale - organizzati e finanziati dal CSM (Consiglio Superiore della Magistratura) - e a livello locale dalla Corte d'Appello. I corsi di formazione sono di buona qualità e molto frequentati (un magistrato di solito frequenta 3/4 corsi di formazione all'anno), poiché i magistrati sono valutati - e di conseguenza retribuiti - anche in base al loro livello di formazione. Gli stipendi, in linea con quelli dei colleghi europei, sono adeguati, con la sola eccezione dei magistrati all'inizio della carriera.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*In che misura, per legge, sono garantite l'indipendenza e l'autonomia del sistema giudiziario?*

### **VOTO: 100**

L'indipendenza della magistratura viene sancita dalla Costituzione, in conformità al principio di separazione dei poteri (giudiziario, esecutivo e legislativo): "la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere" e "i giudici sono soggetti soltanto alla legge". L'art. 107 della Costituzione sancisce che "i magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura [NdA l'organo di autogoverno dei magistrati], adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso".

L'indipendenza del sistema giudiziario è bilanciata con il CSM, presieduto dal Presidente della Repubblica e composto per un terzo da membri nominati dal Parlamento (tra questi viene nominato il vice-presidente), e dal Ministro della Giustizia, che ha facoltà di promuovere azioni ispettive e disciplinari (art. 107).

L'Art. 105 prevede che «spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.». I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili. Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio Regionale.

Il Ministero della Giustizia è l'organo competente per l'organizzazione del servizio giudiziario. In questo ambito, ha un potere limitato sui magistrati e giudici: "ha la facoltà di promuovere l'azione disciplinare" e, "ferme restando le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei

---

<sup>162</sup> Testo orale della Relazione sulla Giustizia 2010 ad opera del Presidente della Corte di Cassazione.

<sup>163</sup> A livello nazionale, nel 2010 ci sono stati 414 pensionamenti e 253 nuove assunzioni di magistrati. Lo staff amministrativo e tecnico si è ridotto da 46.000 a 39.000 unità in 10 anni.

<sup>164</sup> Intervista con Silvia Varotto. Giudice della Sezione Civile del Tribunale di Rovigo, realizzata il 29/06/2011

servizi relativi alla giustizia”<sup>165</sup>. Non ha facoltà di spostare o rimuovere un giudice dalla sua sede.

Il sistema di selezione dei giudici garantisce trasparenza e merito: l'art 106 della Costituzione prevede che i giudici siano nominati per concorso. I cittadini di età superiore a 21 e inferiore a 40 anni in possesso di una laurea in legge, possono diventare magistrati, attraverso un concorso pubblico. Ad una prova di preselezione seguono una prova scritta su due delle tre discipline giuridiche (civile, penale e amministrativo) e una prova orale sulle principali discipline giuridiche (civile, penale, amministrativo, romano, procedura penale, procedura civile, fiscale, leggi costituzionali), a cui si aggiunge un esame di lingua straniera. I magistrati rimangono in servizio fino all'età di 70 anni, estendibile fino ai 75.

Il governo ha presentato un disegno di legge costituzionale per la riforma del settore giustizia<sup>166</sup> e, in particolare per “la separazione delle carriere tra magistrati e pubblici ministeri; Consiglio superiore della magistratura sdoppiato in due organismi, uno “giudicante” e uno “requirente”, entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica; obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri stabiliti dalla legge”.<sup>167</sup>

L'art. 5 del progetto di legge sostituirebbe l'art. 104 della Costituzione, sancendo la separazione tra giudici e pubblici ministeri, con la nuova formulazione “*i magistrati si distinguono in giudici e pubblici ministeri. La legge assicura la separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri*”); inoltre l'ufficio del pubblico ministero sarebbe «*organizzato secondo le norme dell'ordinamento giudiziario che ne assicurano l'indipendenza e l'autonomia*»<sup>168</sup>. Ciò comporterebbe che le priorità dei Pubblici Ministeri vengano definite ad inizio anno dal Presidente della Corte d'Appello e comunicate all'Associazione degli avvocati. L'Art. 6 e 7 del disegno di legge modificano inoltre la quota dei membri del CSM nominati dal Parlamento da un terzo alla metà, aumentando quindi l'influenza del potere legislativo su questo organismo. Anche le disposizioni contenute negli articoli successivi sono tese a riformare il sistema della giustizia, limitandone l'autonomia o, quantomeno, dando maggiori poteri di indirizzo al legislativo.

Il Governo sostiene che il disegno di legge rappresenta “una riforma fatta nell'interesse dei cittadini”<sup>169</sup> mentre l'Associazione Nazionale Magistrati<sup>170</sup> si è fortemente opposta a questa riforma, vedendovi un concreto rischio di riduzione della qualità tecnica delle decisioni, una limitazione dell'indipendenza della magistratura e, di contro, un eccessivo peso della politica nella giustizia.

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

***In che misura, in pratica, sono garantite l'indipendenza e l'autonomia del sistema giudiziario?***

### **VOTO: 75**

In Italia, “l'indipendenza della magistratura ha acquisito il più alto riconoscimento sia in termini di ampiezza delle disposizioni di legge formalmente destinate alla sua protezione sia

---

<sup>165</sup> Art. 110 Cost.

<sup>166</sup> Disegno di legge costituzionale del 10 marzo 2011

<sup>167</sup> Dal Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri per presentazione del disegno di legge, consultabile a: <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=62702>

<sup>168</sup> Secondo l'Art. 102 della Costituzione, al momento attuale “La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario»

<sup>169</sup> Dal Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri per presentazione del disegno di legge, consultabile a: <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=62702>

<sup>170</sup> Vedi la posizione ufficiale dell'Associazione Nazionale Magistrati, disponibile sul sito [http://www.associazionenazionalemagistrati.it/2011/06/10/audizione\\_camera\\_riforma10giu11.aspx](http://www.associazionenazionalemagistrati.it/2011/06/10/audizione_camera_riforma10giu11.aspx) (ultimo accesso 23.11.11).

per quanto riguarda il modo in cui tali disposizioni sono state interpretate<sup>171</sup>, come confermato in alcuni studi<sup>172</sup> e dagli esperti intervistati<sup>173</sup>.

La qualità del settore è garantita dal processo di selezione per accedere alla magistratura, considerato uno dei più selettivi del settore pubblico<sup>174</sup>, pur non essendo esente da critiche<sup>175</sup>.

Tuttavia, l'indipendenza dalla politica non è completa, pur esistendo un generale divieto per i magistrati di candidarsi. L'Associazione Nazionale Magistrati, ad esempio, è organizzata in gruppi con riconducibili a diverse correnti politiche<sup>176</sup>, e un terzo dei membri del CSM è scelto con logiche politiche. Negli ultimi anni, il contrasto tra la magistratura da una parte e Governo e Parlamento dall'altra ha generato il sospetto che l'azione della magistratura fosse influenzata da risvolti di natura politica. Giornali e mass media hanno più volte riportato giudizi critici o comunque negativi da parte di politici nazionali circa l'operato della magistratura, in alcune occasioni accusata di rappresentare un potere sovversivo.

Il Professor Roberto Bin sostiene che negli ultimi anni vi sia stata un'elevata pressione sul sistema giudiziario da parte di poteri esterni (politici, economici e mediatici), ma non considera compromessa l'indipendenza della magistratura, protetta dall'Art.104 della Costituzione che sancisce l'autorità unica del Consiglio Superiore della Magistratura sui giudici.

Anche per il potere giudiziario, l'indipendenza può dare origine a forme di protezionismo corporativo. Le valutazioni dell'operato dei giudici nel corso della loro carriera sono scarse e, per Di Federico, vi è "un abbassamento sostanziale di [...] garanzie di indipendenza" a causa dell'eliminazione delle forme di valutazione e di attività extra giudiziarie<sup>177</sup>.

## **TRASPARENZA (Legge)**

*In che misura, per legge, è garantita la trasparenza dell'operato del sistema giudiziario?*

### **VOTO: 100**

L'Art. 111 della Costituzione afferma che "La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. [...] Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore [...] Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre

---

<sup>171</sup>Di Federico, Independence and accountability of the judiciary in Italy. The experience of a former transitional country in a comparative perspective, 2008. Disponibile sul sito <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/DiFedericopaper.pdf>

<sup>172</sup>Gaurova N., Ginsburg, T. (2008) «Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence», pag. 7 in The American Journal of Comparative law, vol 57-2008.

<sup>173</sup>Intervista con Silvia Varotto, Giudice della Sezione Civile del Tribunale di Rovigo, realizzata il 29/06/2011, e intervista con Roberto Bin, professore di Diritto Costituzionale presso l'Università di Ferrara, realizzata il 5/06/2011.

<sup>174</sup>CEPEJ, pag. 28.

<sup>175</sup>Di Federico «Our research data (NdA: not reported in the paper) show that the exams are far from "measuring" accurately the actual knowledge of the candidates.»

<sup>176</sup>I gruppi principali dei giudici sono l'Unicost, Magistratura Democratica, Magistratura Indipendente e Movimento per la Giustizia.

<sup>177</sup>Di Federico, Independence and accountability of the judiciary in Italy. The experience of a former transitional country in a comparative perspective, 2008, pag 7.



volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore. La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita".

Ai sensi dell'art. 112, nessuno può evitare il giudizio per violazione del diritto penale poiché "Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale." La trasparenza del sistema giudiziario è garantita anche dall'art. 128 del codice di procedura civile e dell'art. 471 del codice di procedura penale, che richiede la pubblicità delle udienze, pena la nullità dell'udienza stessa.

Minori informazioni sono invece disponibili, per legge, sul funzionamento del sistema giudiziario e sui giudici. Per esempio non c'è alcun obbligo di pubblicare informazioni sulle sentenze, statistiche giudiziarie, registrazioni e trascrizioni delle sedute, o l'appartenenza dei giudici a organismi privati.

La legge n. 441 del 1982 stabilisce agli artt. 8 e 9 che la pubblicizzazione della situazione patrimoniale del sistema giudiziario segua le stesse regole in vigore per i membri del Parlamento. I giudici e i pubblici ministeri sono tenuti a comunicare il loro patrimonio e quello dei loro parenti al CSM. Questo organismo, insieme alla Corte dei Conti, verifica le informazioni.

## **TRASPARENZA (Pratica)**

*In che misura, in pratica, viene garantita la trasparenza dell'operato del sistema giudiziario?*

### **VOTO: 75**

La trasparenza del sistema giudiziario è discreta. Una volta l'anno, in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario, il Presidente della Corte di Cassazione di Roma e i Presidenti delle Corti di Appello nelle altre regioni forniscono i dati sulle risorse assegnate al sistema giudiziario.<sup>178</sup> Altri dati sono disponibili in pubblicazioni specializzate o nei siti web di alcune Corti (ad esempio la Corte di Cassazione). Infine, vi sono una serie di statistiche, anche se non pubbliche, utilizzate dagli organismi giudiziari per valutare la produttività dei singoli magistrati. La Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia del Consiglio d'Europa fornisce dei report dettagliati sullo stato della giustizia<sup>179</sup>, valutando il sistema giudiziario<sup>180</sup>, la durata dei procedimenti<sup>181</sup>, la qualità e la soddisfazione degli utenti<sup>182</sup>. Il Professor Roberto Bin<sup>183</sup> concorda sulla buona disponibilità di informazioni, anche se ritiene che non siano di immediato accesso. Molte informazioni sono disponibili sui siti web dei diversi organi della magistratura.

---

<sup>178</sup> ANM, «Inaugurazione dell'anno giudiziario 2011», disponibile su [http://www.csm.it/circolari/101209\\_6.pdf](http://www.csm.it/circolari/101209_6.pdf) ultimo accesso 24.11.11.

<sup>179</sup> [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp).

<sup>180</sup> Cfr.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2010\)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2010)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

<sup>181</sup> Cfr. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ-SATURN\(2011\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ-SATURN(2011)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

<sup>182</sup> Cfr.

[https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2010\)10&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2010)10&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

<sup>183</sup> Intervista con Roberto Bin, professore di Diritto Costituzionale presso l'Università di Ferrara, realizzata il 5/06/2011.

## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*In che misura la legge garantisce la responsabilità e la corretta rendicontazione del settore giudiziario?*

**VOTO: 75**

I magistrati devono esercitare il proprio ruolo con «imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio» e rispetto verso «la dignità della persona nell'esercizio delle funzioni»<sup>184</sup>. I giudici e i magistrati sono personalmente responsabili<sup>185</sup> per i crimini commessi nello svolgimento delle loro funzioni<sup>186</sup>, non possono essere responsabili per "l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove"<sup>187</sup>. Il sistema di responsabilità dei giudici in Italia è conforme al parere 3/2002 del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE)<sup>188</sup>.

Nei casi di malagiustizia, i cittadini possono avere giustizia dallo Stato (e non direttamente dai magistrati) per i danni causati da giudici nell'esecuzione dei loro compiti con dolo e colpa grave<sup>189</sup>. Ovviamente i magistrati sono soggetti alla legge civile e penale quando agiscono al di fuori delle loro funzioni. Le azioni dei giudici possono essere valutate solo da un organo di autogoverno, il CSM, in conformità dei diritti e doveri definiti in particolare dalla legge 195/1958. Ciò implica che i giudici non godono dell'immunità, ma le loro azioni sono oggetto di valutazione discrezionale da parte di un organo esterno e sono soggetti ad una legge che definisce i casi di responsabilità e le conseguenze correlate. Il Procuratore Generale della Corte Suprema detiene la funzione di pubblico ministero nelle azioni disciplinari, così come il Ministero della Giustizia, mentre spetta al CSM la decisione finale sulle misure disciplinari. La procedura per la responsabilità dei giudici è definita dall'art. 19 del Regio Decreto 511/1946, che stabilisce le sanzioni di ammonimento, censura, perdita dell'anzianità, rimozione e destituzione, oltreché dal decreto legislativo 109/2006.

Per garantire la responsabilità completa delle decisioni giudiziarie che hanno effetti diretti sulla vita dei cittadini, la legge stabilisce inoltre che tutte le decisioni giudiziarie debbano contenere una motivazione (art. 111 C). Qualsiasi decisione risulta nulla in assenza di motivazione, come esplicitamente confermato dalle leggi ordinarie (es. Art 36 del decreto legge 546/1992, art. 132 e art. 161,1 del Codice di procedura civile).

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura in pratica vengono garantite la responsabilità e la corretta rendicontazione del settore giudiziario?*

**VOTO: 50**

---

<sup>184</sup> Art. 1 del Decreto legislativo 109/2006 «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché' modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150».

<sup>185</sup> ANM (2011), « Delibera in merito alle recenti proposte di modifica dell'attuale normativa che regola la responsabilità civile dei magistrati », disponibile sul sito [http://www.csm.it/circolari/110628\\_6.pdf](http://www.csm.it/circolari/110628_6.pdf) (ultimo accesso 24.11.11).

<sup>186</sup> La responsabilità civile dei magistrati è sancita nell' art. 28 della costituzione, nella legge 177 del 1988, nel decreto legislativo 109 nel 2006, modificato dalla legge 169 del 2006. In particolare l'art.2 del decreto legislativo 109 del 2006 contiene una lista di comportamenti di cattiva condotta che prevedono azioni disciplinari.

<sup>187</sup> Art 2 della legge 117/88.

<sup>188</sup> Opinione n. 3 (2002) del CCJE sull'etica e la responsabilità dei giudici, disponibile sul sito [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3) ultimo accesso 24.11.11.

<sup>189</sup> Legge 29/1979 «Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato».

Un aspetto critico, in questo settore, è il difficile equilibrio tra indipendenza e responsabilità. Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) è stato istituito per garantire questo equilibrio. Nella composizione del CSM, modificata più volte, la quota degli esperti nominati dal Parlamento (un terzo dei membri), è funzionale proprio al bilanciamento tra l'indipendenza della magistratura, più forte in passato, e la sua responsabilità.

Nella pratica la Corte di Cassazione presta particolare attenzione ai comportamenti dei giudici.<sup>190</sup> Nel 2008-2009 quasi il 40% dei magistrati è stato sottoposto a provvedimenti disciplinari, un tasso superiore rispetto agli altri grandi Paesi europei<sup>191</sup> confermato anche nel 2010 e 2011, come riportato dall'Associazione Nazionale Magistrati<sup>192</sup>. Le cause principali delle azioni disciplinari sono legate a ritardi eccessivi (più di 120 giorni)<sup>193</sup> nella pubblicazione (deposito) delle decisioni e all'eccessiva lunghezza delle indagini preliminari. L'eccessivo tecnicismo degli atti, incomprensibili per i cittadini (esistono alcune linee guida a riguardo) è stato oggetto di frequenti critiche, anche se non è oggetto di sanzione disciplinare. Secondo alcuni esperti, Il CSM risulta efficace nel garantire la disciplina dei giudici<sup>194</sup>, ma più volte appare essere un sistema troppo "corporativo"<sup>195</sup>.

Il disegno di legge di riforma del sistema giudiziario, proposto dall'ultimo Governo<sup>196</sup> ha sollevato un animato dibattito, in quanto introduce modifiche sostanziali all'attuale sistema, ed è stato bloccato più volte dalle reazioni della magistratura e degli altri organismi dello Stato<sup>197</sup>.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, viene garantita l'integrità dei membri del settore giudiziario?*

### **VOTO: 75**

I giudici ed il personale amministrativo sono soggetti al codice etico dei dipendenti pubblici, adottato con decreto del Presidente del Consiglio del 28/11/2000. Il decreto legislativo 109/2006 definisce l'illecito disciplinare dei giudici, le sanzioni, le procedure e le regole di incompatibilità, la sospensione dal servizio ed il trasferimento. A seguito dell' art. 58-bis del decreto legislativo 29/93 e del decreto legislativo 109/2006, nel dicembre 2010 Comitato Direttivo Centrale dell'Associazione Nazionale dei Magistrati (ANM)<sup>198</sup> ha adottato un suo codice etico<sup>199</sup>

Questo insieme di regole garantisce l'integrità dei membri del settore giudiziario, definendo un elenco di divieti, volti a garantire la massima indipendenza e integrità dei giudici.

---

<sup>190</sup> Esposito, 2011, «Relazione del Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione Vitaliano Esposito», disponibile sul sito <http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione%20Proc%20Gen%20Esposito.pdf> (ultimo accesso 24.11.11).

<sup>191</sup> CEPEJ, ibid.

<sup>192</sup> ANM, La verità dell'Europa sui magistrati italiani. L'Italia si colloca al secondo posto in Europa per numero di procedure disciplinari aperte e quinta per numero di sanzioni inflitte, secondo quanto riportato nel documento consultabile su: [http://www.associazionenazionalemagistrati.it/media/71603/Dossier\\_Europa2010.pdf](http://www.associazionenazionalemagistrati.it/media/71603/Dossier_Europa2010.pdf) (ultimo accesso: 28.11.11).

<sup>193</sup> I magistrati non sono responsabili per la durata generale dei processi (circa 1200 giorni per il primo grado di giudizio, quasi 3000 per la sentenza definitiva), e neanche per un ritardo «normale» nell'elaborazione della dichiarazione delle motivazioni (entro i 120 giorni) o per l'eccessivo tecnicismo delle decisioni.

<sup>194</sup> Intervista con Silvia Varotto, Giudice della Sezione Civile del Tribunale di Rovigo, realizzata il 29/06/2011, e intervista con Roberto Bin, professore di Diritto Costituzionale presso l'Università di Ferrara, realizzata il 5/06/2011.

<sup>195</sup> Tinti B., Toghe Rotte, ed. Chiarelettere, 2010

<sup>196</sup> Disegno di legge costituzionale del 10 marzo 2011

<sup>197</sup> Vedi paragrafo "Indipendenza (Legge)"

<sup>198</sup> Il codice etico è stato adottato dall'Associazione dei Magistrati. Il Presidente della Repubblica ha recentemente richiesto al CSM di adottare un codice di condotta per tutti i giudici e i pubblici ministeri. Cfr. <http://www.politica24.it/articolo/napolitano-al-csm-serve-un-codice-deontologico-per-giudici-e-pm/19229/>

<sup>199</sup> Cfr. <http://www.associazionemagistrati.it/codice-deontologico.aspx>, (ultimo accesso: 7.07.2011).

Come regola generale, l'articolo 2 del codice deontologico vieta ai giudici di ottenere qualsiasi vantaggio personale dalla loro funzione. I giudici non possono appartenere o essere parte di partiti o gruppi politici, di agenzie finanziarie o altri gruppi che possono influenzare l'esercizio delle loro funzioni o compromettere la loro immagine. I giudici devono evitare qualsiasi comportamento che possa - anche solo in apparenza - compromettere la loro indipendenza, equità e imparzialità. Il codice di condotta nega la possibilità di ricevere doni e ospitalità, con l'eccezione di beni di valore minimo, da parte di coloro che potrebbero trarre vantaggio da decisioni o attività del loro ufficio. Infine, ai giudici non è consentito prendere parte ad elezioni politiche nel distretto in cui operano, se non passati 6 mesi dalla dismissione della carica.

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*In che misura nella pratica è garantita l'integrità dei membri del settore giudiziario?*

**VOTO: 75**

Tutti gli intervistati confermano che il livello generale di integrità dei magistrati è molto elevato e che i codici etici vengono efficacemente applicati e sono adeguati. La percentuale di magistrati condannati dal CSM è molto bassa, circa lo 0,07% nel 2008<sup>200</sup>. I magistrati possono essere soggetti a sanzioni disciplinari se con i loro comportamenti minano la reputazione o la fiducia nella magistratura. Né l'identità del sanzionato né l'entità della sanzione sono accessibili al pubblico. In caso di regali, spetta al giudice rifiutare, anche se vi è incertezza sul "valore modico" del dono. Il divieto del doppio incarico è pienamente rispettato: non si riportano casi di magistrati che lavorano per aziende pubbliche o private durante il loro incarico.

L'integrità del settore è stata messa in dubbio da alcuni partiti politici che hanno mosso accuse di politicizzazione della magistratura<sup>201</sup>. I giudici sono accusati di voler interferire nella politica nazionale, attraverso l'uso della cosiddetta "giustizia ad orologeria", cioè l'incriminazione di vari leader politici in prossimità di elezioni o decisioni rilevanti. Anche all'interno del CSM, i magistrati sono organizzati in correnti diverse con chiari riferimenti politici.

L'ANM (Associazione Nazionale Magistrati) ha parlato esplicitamente di "clima intimidatorio"<sup>202</sup>, denunciando come una parte dei media - con campagne diffamatorie a mezzo stampa e televisione - e una parte del Parlamento - attraverso riforme giuridiche - abbiano tentato di ridurre l'autonomia della magistratura.

## **MONITORAGGIO DELL'ESECUTIVO**

*In che misura il sistema giudiziario provvede al controllo delle attività dell'Esecutivo?*

**VOTO: 75**

Il principio della separazione dei poteri non consente alla magistratura di interferire nelle attività dell'esecutivo. Solo la Corte Costituzionale ha il potere di verificare la legittimità

---

<sup>200</sup>Esposito, ibid.

<sup>201</sup>La questione delle «toghe rosse» è stata sollevata soprattutto dall'ex Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e dalla sua coalizione per denunciare una persecuzione giudiziaria contro lo stesso Berlusconi. I media si hanno "cavalcato" il conflitto, dividendosi in due fazioni divise: i giornali vicini o di proprietà dell'ex Presidente del Consiglio hanno messo in atto una campagna anti-magistratura (vedi ad es. [http://www.ilgiornale.it/interni/pm\\_dinamico\\_quando\\_toghe\\_rosse\\_dissero\\_basta\\_drogati\\_occupiamoci\\_politici/02-02-2011/articolo-id=503256-page=0-comments=1](http://www.ilgiornale.it/interni/pm_dinamico_quando_toghe_rosse_dissero_basta_drogati_occupiamoci_politici/02-02-2011/articolo-id=503256-page=0-comments=1)). Altri media, tra cui quelli più vicini ai partiti di opposizione, hanno invece difeso l'operato della magistratura con forza.

<sup>202</sup>Documento dell'ANM disponibile sul sito <http://www.associazionemagistrati.it/2011/08/09/sezione-cassazione---04052011.aspx> (ultimo accesso 24.11.11).

costituzionale degli atti del legislativo o dell'esecutivo. La Corte Costituzionale decide infatti sulle controversie o contestazioni relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato (del Legislativo, dell'Esecutivo e delle Regioni, art. 134, Costituzione Italiana) ed è chiamata a verificare che gli atti legislativi siano emanati in conformità con le procedure previste dalla Costituzione (costituzionalità formale) e che il loro contenuto sia conforme ai principi costituzionali (costituzionalità sostanziale).

Gli atti legislativi non comprendono solo le leggi emanate dal Parlamento, ma anche i decreti legislativi delegati (emanati dal Governo ai sensi della delega conferita dal Parlamento), i decreti legge (decreti d'urgenza adottati dal Governo, che scadono se non sono convertiti in legge definitiva dal Parlamento).

La magistratura può comunque indagare i membri del l'Esecutivo per i reati commessi al di fuori dell'esercizio delle loro funzioni.

Ciò ha portato negli ultimi anni ad un vero e proprio conflitto tra poteri, di cui si è già diffusamente parlato nei paragrafi "Indipendenza" e "Integrità".

## CONTRASTO DELLA CORRUZIONE

*In che misura il sistema giudiziario è impegnato in attività di contrasto e repressione della corruzione?*

### VOTO: 75

Tutte le fonti consultate concordano nell'affermare che la lotta contro la corruzione è affrontata con serietà ed efficacia dal settore giudiziario, così come dalle forze dell'ordine<sup>203</sup>. Secondo l'ultimo Rapporto al Parlamento<sup>204</sup> pubblicato dal SA&T (Servizio Anticorruzione & Trasparenza), la corruzione in Italia è su livelli stabili dal 2004. Le cifre, in base ai dati ufficiali forniti dal Ministero dell'Interno, mostrano che nel 2010 sono stati registrati dalla polizia 3.000 crimini contro la Pubblica Amministrazione, di cui solo il 7% si riferiscono al reato di corruzione<sup>205</sup>. I dati pubblicati nella relazione del SA&T sono i seguenti:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Art 317 - Concussione	138	115	86	130	145	140	127
Art. 318 – Corruzione per atti d'ufficio Art. 319 – Corruzione contraria ai doveri d'ufficio Art 320 – corruzione di persona incaricata di pubblico servizio <sup>206</sup>	158	126	112	128	148	171	96
Art. 319 bis – circostanze aggravanti							
Art 319 ter – corruzione in atti d'ufficio	48						
Art 322 – istigazione alla corruzione	173	167	184	195	246	217	213
Art. 322 bis. Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri	0	2	3	0	7	1	5

Per il presidente della Corte dei Conti, invece, il fenomeno è in costante crescita<sup>207</sup> ed ha raggiunto un volume intollerabile (60 Miliardi di euro all'anno) per il Paese.

<sup>203</sup>Vedi paragrafo "Contrasto della corruzione" nel pillar Forze dell'ordine.

<sup>204</sup>SA&T, Relazione al parlamento 2010, pubblicata nel maggio 2011. Disponibile sul sito <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf> ultimo accesso 25.11.11.

<sup>205</sup>Artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 320, 322 del Codice Penale.

<sup>206</sup> Questi dati non sono disponibili in maniera disaggregata.

<sup>207</sup>Luigi Giampaolino, Presidente della Corte dei Conti, "Discorso per l'apertura dell'anno giudiziario 2011", disponibile sul sito : [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/rassegna\\_stamp/ocr/2011091419663095.txt](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/rassegna_stamp/ocr/2011091419663095.txt).

Tale importo è stato contestato da SA&T nella sua relazione<sup>208</sup>, ma recentemente confermato dal Presidente della Corte dei Conti prima della sua audizione in Commissione I e II della Camera dei Deputati<sup>209</sup>.

Le statistiche sui reati di corruzione non sono forniti dalla magistratura, ma dall'esecutivo: il Ministero della Giustizia e il Ministero per la Pubblica Amministrazione.

Questi dati sono stati utilizzati per affermare che il livello di corruzione è stabile<sup>210</sup> e non in aumento, come rilevano gli indici che ne misurano la percezione (ad esempio il CPI di Transparency International). I dati ufficiali, tuttavia, non tengono conto del "numero oscuro"<sup>211</sup>, e non distinguono tra corruzione su piccola e grande scala.

Inoltre, la riduzione dei termini di prescrizione e la depenalizzazione di alcuni reati finanziari ("white-collar crimes") hanno di certo ridotto le cifre ufficiali relative al reato corruttivo. Praticamente tutti gli esperti intervistati concordano nel ravvisare nell'attuale regime di prescrizione uno dei maggiori ostacoli alla repressione dei fenomeni corruttivi: la quasi totalità dei processi termina infatti prima che si riesca ad arrivare a sentenza definitiva<sup>212</sup>.

La possibilità di agire contro i membri del Parlamento sembra compromessa dalle necessarie autorizzazioni che il Parlamento stesso ha facoltà di concedere o meno: i dati relativi alle autorizzazioni a procedere presentate dal 1948 al 1993 dimostrano un'evidente tendenza ad abusare della facoltà di non concedere l'autorizzazione a procedere.

Ciononostante, le indagini per reati di corruzione sono molto frequenti e i media, negli ultimi anni, hanno pubblicato diverse notizie e reportage relativi a indagini volte a smantellare veri e propri sistemi di corruzione diffusi ai più alti livelli dello Stato, comprendenti membri dell'Esecutivo, del Parlamento e grandi aziende<sup>213</sup>.

Alcune delle indagini hanno coinvolto il Dipartimento della Protezione Civile (che in Italia è un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), che agisce di solito per le emergenze, in deroga al diritto e alle procedure ordinari. Secondo le indagini, si è abusato delle speciali procedure d'appalto semplificate per le situazioni d'emergenza per la gestione di eventi "normali", come ad esempio grandi eventi sportivi internazionali. Alcune delle persone intercettate nell'ambito di queste inchieste hanno usato il termine "sistema gelatinoso" per spiegare la situazione<sup>214</sup>. Questo ricorda il concetto di "dazione ambientale" coniato ai tempi di mani pulite.

Un'ulteriore polemica che ha coinvolto media nazionali<sup>215</sup> e internazionali<sup>216</sup> ha riguardato la proposta dell'esecutivo di rivedere il funzionamento di uno degli strumenti più efficaci per il contrasto della corruzione (e di molti altri reati): le intercettazioni telefoniche.

---

<sup>208</sup>Ibid, pag. 76-77.

<sup>209</sup>Cfr.

[http://www.camera.it/470?stenog=/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/0102/indag/corruzione/2011/0914&pagina=s010#Giampaolino%20Luigi%203%202](http://www.camera.it/470?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/0102/indag/corruzione/2011/0914&pagina=s010#Giampaolino%20Luigi%203%202) ultimo accesso 11.11.11.

<sup>210</sup>SaeT, ibid.

<sup>211</sup>Con il termine di numero oscuro si indica il numero di reati commessi ma di cui l'autorità non viene a conoscenza. I reati di corruzione, concussione e finanziamento illecito dei partiti sono fra quelli in cui la cifra nera è più alta. I reati di concussione, corruzione e finanziamento illecito sono spesso caratterizzati da serialità e vasta diffusione. Ciò è evidenziato dagli indici di percezione della corruzione elaborati da Transparency International.

<sup>212</sup>Zaniboni E. «Il primato della corruzione», disponibile su <http://www.transparency.it/opinioni.asp?idAnno=2009> (ultimo accesso: 25.11.11).

<sup>213</sup>SaeT, ibid.

<sup>214</sup>Corriere della Sera, «Ecco cos'è il sistema gelatinoso», disponibile sul sito [http://www.corriere.it/cronache/10\\_febbraio\\_11/sistema-gelatinoso-berlusconi\\_fa642600-174b-11df-aecd-00144f02aabe.shtml](http://www.corriere.it/cronache/10_febbraio_11/sistema-gelatinoso-berlusconi_fa642600-174b-11df-aecd-00144f02aabe.shtml) ultimo accesso 25.11.11.

<sup>215</sup>E.g. La Repubblica [http://www.repubblica.it/politica/2011/10/05/news/paniz\\_carcere-22728880/](http://www.repubblica.it/politica/2011/10/05/news/paniz_carcere-22728880/).

<sup>216</sup>E.g. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/may/26/duality-silvio-berlusconi-gag-law-wire-tapping>

# SETTORE PUBBLICO

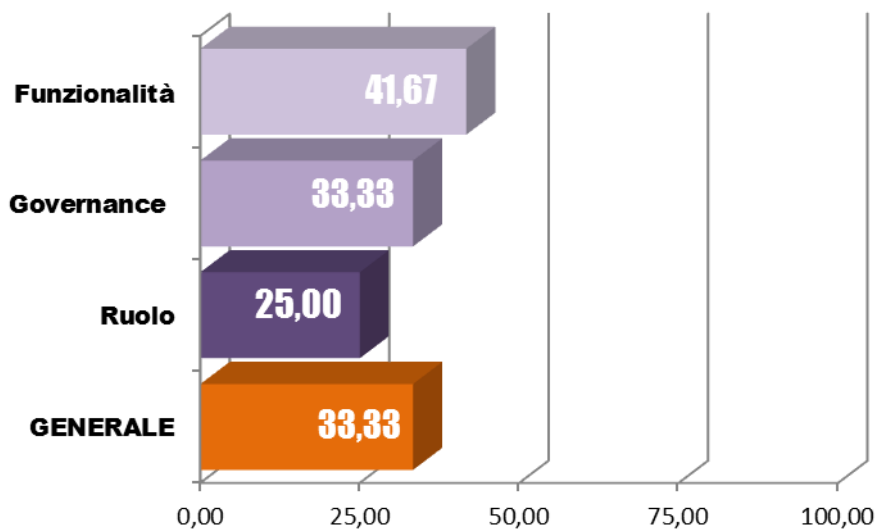
## SOMMARIO

Il Settore Pubblico (SP) in Italia ha una struttura molto complessa, con circa 3,5 milioni di dipendenti ed ingenti risorse a disposizione, è regolato da leggi rigide ed a volte farraginose che rendono difficile un lavoro efficiente ed a basso costo.

Il SP agisce indipendentemente da altri settori, pur rimanendo la struttura volta ad implementare le politiche decise dall'Esecutivo, così come previsto dalla legge. Negli anni recenti sono stati fatti degli sforzi per migliorare i livelli di trasparenza, responsabilità ed efficienza del sistema pubblico attraverso varie riforme – la più recente delle quali è la riforma Brunetta. Tali riforme hanno introdotto dei miglioramenti significativi; tuttavia sono state in parte frenate dalla recente crisi economica che ha bloccato gli investimenti necessari per l'implementazione, così come il *turnover* dei dipendenti pubblici, rendendo l'Italia il Paese con i dipendenti pubblici con età media più elevata tra tutti i Paesi dell'OCSE.

Nonostante la situazione critica attuale, si possono trovare molti esempi virtuosi, in particolare nelle amministrazioni locali di alcune zone d'Italia, in grado di fornire servizi adeguati e di alta qualità ai loro cittadini.

Il SP non offre un grande contributo alla costruzione di una cultura dell'etica e dell'anticorruzione, poiché l'unico servizio pubblico attivato nella lotta anti-corruzione è stato il SAeT<sup>217</sup>.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

Il SP italiano è relativamente decentralizzato e al momento ci sono dei piani per ampliare ulteriormente la responsabilità di bilancio in capo alle Regioni. Le spese essenziali a livello regionale e locale sono finanziate dalle casse centrali. In rapporto ad altri Paesi OCSE, i fondi destinati alla sicurezza sociale rappresentano una percentuale molto elevata del budget complessivo.

<sup>217</sup> Vedi pillar "Autorità Anticorruzione"

Il SP italiano è talmente eterogeneo e vasto, che non esiste una sua definizione normativa ufficiale, unica ed esaustiva, neanche nella Costituzione. Esiste un elenco<sup>218</sup>, che richiede, tuttavia, un aggiornamento continuo degli organi e dei componenti.

Una macro-rappresentazione dell'organizzazione può essere delineata a partire dalle strutture di supporto ai vari organi politici, cioè i ministeri, le regioni, le provincie ed i comuni. Oltre a questi, il SP include anche le strutture incaricate della fornitura dei servizi come le Aziende Sanitarie, le Università e le Camere di Commercio. In molti casi, l'organizzazione di queste strutture presenta un'elevata autonomia, come prescritto anche dalla Costituzione.

## **RISORSE (Pratica)**

*In che misura il Settore Pubblico è dotato di risorse adeguate agli scopi prefissati?*

### **VOTO: 50**

Il settore pubblico (SP) mobilita importanti risorse finanziarie, infrastrutturali e umane per esercitare efficacemente i suoi compiti. Il budget per il SP nel 2011 è stato di circa 472 Miliardi di Euro (660 miliardi di dollari)<sup>219</sup> e di 468 miliardi di Euro (655 miliardi di dollari) per il 2012; i dipendenti della pubblica amministrazione con un contratto a tempo indeterminato sono circa 3,3 milioni<sup>220</sup> (il 57,8% a livello centrale ed il 42,2% a livello locale), costituendo quasi il 14,3 % della forza lavoro nazione<sup>221</sup>. I salari nel SP per le persone in posizione manageriale di alto e medio livello risultano essere i più alti in Europa<sup>222</sup>, e sono quindi particolarmente ambiti se si considerano anche i compiti, le responsabilità e le ore di lavoro annuali<sup>223</sup>.

Nonostante ciò, il SP si trova ad affrontare diversi problemi: le risorse non sono ben distribuite tra i diversi organismi a livello nazionale e locale e questo comporta un uso poco efficiente delle risorse<sup>224</sup>; negli ultimi due anni il Governo ha tagliato e congelato le nuove assunzioni (solo un dipendente su cinque che lascia sarà sostituito), questo contribuisce ad allontanare le persone di talento dal SP; la media d'età dei dipendenti pubblici è la più alta nell'area dei Paesi OCSE<sup>225</sup>, con un conseguente rischio di scarso dinamismo e innovazione nel SP.

Il SP italiano presenta delle pesanti lacune se comparato a livello internazionale e differenze significative tra le diverse aree nazionali<sup>226</sup>, sia in termini di qualità che di efficienza a tutti i

---

<sup>218</sup> Cfr art. 1, c.2, d. lgs. 165/2001

<sup>219</sup> Fonte: Ragioneria generale dello stato Budget 2011-1013

<sup>220</sup> I dipendenti nel 2009 erano 3,311,582

<sup>221</sup> OECD Government at a Glance 2011, disponibile sul sito <http://www.oecd.org/dataoecd/59/34/48215146.pdf>, ultimo accesso 02.01.2012.

<sup>222</sup> Lo stipendio medio annuo nell'intero Settore Pubblico (esclusi gli arretrati) è stato di 31,660 euro nel 2007, di 33,423 euro nel 2008, di 34,497 euro nel 2009.

<sup>223</sup> OCSE (2011), e confermato da un'intervista ad un dirigente del settore amministrativo di un ente locale, condotta il 5/8/2011.

<sup>224</sup> Intervista al professor Giovanni Tria, presidente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione condotta il 26/7/2011

<sup>225</sup> Turn over: tassi di cessazione: 4,3% nel 2007; 3,4% nel 2008; 3,9% nel 2009; tassi di assunzione: 4,3% nel 2007; 4,0% nel 2008; 2,7% nel 2009. Anzianità di servizio ed età anagrafica (*riferite al personale a tempo indeterminato*) Anzianità media di servizio (anni): 18,2 nel 2007; 18,3 nel 2008; 18,5 nel 2009 Età media (anni): 46,9 nel 2007; 47,5 nel 2008; 47,6 nel 2009

<sup>226</sup> In alcuni settori, l'intero Paese è interessato da forti ritardi rispetto alla media europea. Il settore Giustizia, in particolare, soffre di una lentezza cronica nell'assicurare la giustizia ai cittadini. In altri settori, tuttavia, le regioni settentrionali sono in linea con gli standard europei, mentre le regioni meridionali presentano alcuni ritardi. Il gap tra le diverse aree d'Italia sembra essere un problema generalizzato che dovrebbe essere preso in considerazione per l'elaborazione delle raccomandazioni sulle politiche da attuare.



livelli di governo, come riportato dalla Banca d'Italia<sup>227</sup>. Le cause alla base di questo gap sono molte: i modelli organizzativi inadeguati, l'allocazione inefficiente delle risorse, gli incentivi agli operatori, i comportamenti dei cittadini, l'eccesso di regolamentazione, una mancanza generale di informazioni utili per la valutazione ed il miglioramento del SP.

## INDIPENDENZA (Legge)

*In che misura è garantita una reale indipendenza, per legge, al settore pubblico?*

### VOTO: 50

Il SP non può essere per sua natura indipendente dalla politica. L'amministrazione pubblica ha il compito di realizzare gli obiettivi politici, fornendo servizi ai cittadini secondo le leggi e gestendo le risorse disponibili.

Il Codice della Pubblica Amministrazione (CPA)<sup>228</sup> pone infatti l'Esecutivo al vertice del SP, con funzioni di indirizzo politico-amministrativo, di definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e di verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

L'esistenza di impiegati pubblici di nomina "politica", soprattutto nelle posizioni apicali, è giustificato dalla necessità per i politici di avere piena cooperazione da parte delle strutture amministrative. Tuttavia la legge richiede che l'azione del SP debba essere efficace, efficiente, imparziale e soggetta solo alla legge. In questi termini, un'"indipendenza" generale del SP è assicurata dalla legge nella Costituzione ed in specifici regolamenti che regolano sia la selezione del personale<sup>229</sup> che il funzionamento della pubblica amministrazione.

Secondo la Costituzione<sup>230</sup>, l'amministrazione pubblica deve essere efficiente e imparziale, il dipendente pubblico deve essere selezionato attraverso un concorso e deve essere "al servizio esclusivo della Nazione" (art.97 C. e art.35 della Costituzione).

La Corte Costituzionale ha riaffermato in diverse occasioni l'efficacia generale di questo principio<sup>231</sup>, anche per i dirigenti, negando la legittimità del cosiddetto *spoil system*<sup>232</sup>.

Solo poche posizioni possono essere, secondo la legge, di nomina "politica".

L'Art.3 del CPA sancisce quali dipendenti pubblici rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti (che sono quei dipendenti pubblici il cui contratto non è soggetto alla

---

<sup>227</sup>Banca d'Italia, 2011, Questioni di Economia e Finanza - Quaderni Occasionali n. 84 - La qualità dei servizi pubblici in Italia. Disponibile sul sito [http://www.bancaditalia.it/publicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/QF\\_84/QEF\\_84.pdf](http://www.bancaditalia.it/publicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_84/QEF_84.pdf) ultimo accesso 02.01.2012.

<sup>228</sup>Decreto Legislativo 165/2001 (*Testo unico sul pubblico impiego*). Art 4: " Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti".

<sup>229</sup>Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) 487/1994, contenente regole per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione e le modalità della conduzione delle competizioni.

<sup>230</sup>Art. 97 Cost. "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge. I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

<sup>231</sup>Corte Costituzionale, sentenze 103/2007, 161/2008, e 81/2010.

<sup>232</sup>Lo *spoil system* è un meccanismo attraverso il quale tutti i dirigenti (che ricoprono ruoli a tempo determinato e non permanente) decadono nel loro ruolo con la fine del mandato elettorale. La conseguenza dello *spoil system* è la possibilità di cambiare i dirigenti del SP dopo le elezioni politiche, secondo due diverse modalità: automaticamente, alla fine del mandato politico (in alcuni casi la funzione è legata al mandato politico), o al termine naturale del mandato, oppure indotti dal governo. La prima modalità è la più comune. E' il caso dei manager delle Compagnie di Stato, o i Comandanti delle Forze dell'Ordine, che hanno un mandato temporaneo. L'Esecutivo è quindi chiamato periodicamente ad assumere nuove figure, cambiando o confermando le persone già in carica.

negoziazione: “i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato, il personale diplomatico e prefettizio, vigili del fuoco e professori universitari”).

Il DPR 487/94 (che regola le procedure di selezione dei dipendenti pubblici), afferma che le “commissioni esaminatrici di concorso sono composte da tecnici esperti nelle materie oggetto del concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime e non possono farne parte i componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione interessata, coloro che ricoprono cariche politiche o che siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali”<sup>233</sup>.

Il Codice, che richiama e corregge i precedenti regolamenti in materia di servizio pubblico, descrive nel dettaglio i principi generali (Titolo I), l'organizzazione (Titolo II), incluse le relazioni con il pubblico, la dirigenza e l'accesso al SP, la contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale (Titolo III), il rapporto di lavoro (Titolo IV), il controllo della spesa (Titolo V), e la giurisdizione (Titolo VI) del SP.

Questo insieme di regole ampio e dettagliato ha l'obiettivo di ridurre il potere discrezionale e l'influenza degli organi politici dell'Esecutivo. Per esempio, secondo l'art. 53 del Codice, “non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni”.

Il Codice assicura che il SP determini la sua organizzazione interna secondo i principi di funzionalità, flessibilità, sinergia, imparzialità e trasparenza delle azioni (art.2).

Secondo il codice di condotta dei dipendenti pubblici (DPCM 28 ottobre, 2000), “il dipendente mantiene una posizione di indipendenza, al fine di evitare di prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interessi. Egli non svolge alcuna attività che contrasti con il corretto adempimento dei compiti d'ufficio e si impegna ad evitare situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione”. La materia del *lobbying* non è regolata dalla legge.

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

*In che misura è garantita una reale indipendenza, nella pratica, al settore pubblico?*

### **VOTO: 25**

I dipendenti pubblici con contratto a tempo determinato (che sono la maggioranza, inclusi i dirigenti) non possono essere licenziati o rimossi dall'incarico senza giustificazione, quindi non sono influenzati dai cambiamenti a livello politico. Questo non si applica al gruppo ristretto di dirigenti con un mandato di tipo fiduciario<sup>234</sup>, come spiegato nel paragrafo precedente.

La Corte Costituzionale<sup>235</sup> ha dichiarato illegale in alcuni casi lo *spoil system*, e di conseguenza la sostituzione di un dirigente dopo un cambio del Governo è diventato più raro<sup>236</sup>. Inoltre, la Corte Suprema ha dichiarato illeciti i comportamenti dei politici quando la sostituzione di dirigenti non è giustificata e arreca un danno al SP<sup>237</sup>.

---

<sup>233</sup> Art. 9 del DPR 487/1994, che richiama l'art. 6 del Decreto Legislativo 546/93, che a sua volta corregge l'art. 8 del Decreto Legislativo 29/93.

<sup>234</sup> Può verificarsi il caso di dipendenti – non appartenenti al SP – assunti su fiducia, o dipendenti con contratto a tempo determinato assunti per un ruolo specifico con un contratto a tempo determinate.

<sup>235</sup> Cfr. sentenza 124/2011 e 351/2008 della Corte Costituzionale

<sup>236</sup> I ruoli di nomina politica rimangono legati al mandato elettorale con un sistema di decadimento automatico dell'incarico dopo le elezioni.

<sup>237</sup> Per esempio, l'ex sindaco di Milano e alcuni membri del suo staff sono stati sanzionati per la rimozione di alcuni ex-direttori ed ex-dirigenti e per abuso di consulenze esterne. Cfr.

La carriera dei dipendenti pubblici all'interno del SP può essere invece più soggetta ad influenze esterne. Questo problema, evidenziato anche dai media, è originato dalla possibilità per il SP di determinare il proprio fabbisogno di risorse umane. I media hanno riportato diversi casi di strutture con personale palesemente in eccesso, casi di nepotismo e di corruzione per favorire le carriere di alcuni dirigenti. Questa pratica è meno connessa con la sfera politica (anche se il Governo, a livello nazionale, regionale e locale, ha il potere formale di licenziare i livelli dirigenziali) e più con gli interessi locali e personali, ma compromette ugualmente la qualità del SP.

Il SP non può essere considerato del tutto libero da influenze esterne nella sua attività: le procedure di assunzione non sono sempre trasparenti e libere da influenze politiche ed i concorsi pubblici in molti settori della pubblica amministrazione non sono considerati regolari. Il nepotismo gioca un ruolo importante per le assunzioni in alcuni settori della pubblica amministrazione, sostituendo di fatto il meccanismo meritocratico: in un recente studio scritto dal professore Roberto Perotti, "Università truccata"<sup>238</sup>, si mostra, con numerosi esempi, la rete di relazioni familiari sospette che caratterizzano gli esiti dei concorsi universitari. Le molte indagini giudiziarie e giornalistiche<sup>239</sup> e le interviste ad esperti sembrano confermare i risultati di questa indagine<sup>240</sup>.

Un'altra questione critica consiste nelle nomine politiche per posizioni manageriali nelle aziende pubbliche. La sanità è uno dei settori più coinvolto da questo tipo di influenze<sup>241</sup>: le competenze, la meritocrazia, l'esperienza, le capacità contano spesso meno del dovuto nel processo decisionale, mentre la vicinanza politica ai partiti al potere sembra costituire la qualifica più importante. Molte indagini negli ultimi anni hanno dimostrato come questo meccanismo stia permeando il settore sanitario. Alcuni famosi casi recenti hanno toccato il settore sanitario di grandi regioni come Puglia, Campania, Lazio e Lombardia<sup>242</sup>.

## TRASPARENZA (Legge)

*In che misura, per legge, viene garantita la trasparenza del settore pubblico per quanto riguarda le risorse finanziarie e umane a disposizione e le informazioni relative al management?*

**VOTO: 50**<sup>243</sup>

---

[http://milano.corriere.it/milano/notizie/cronaca/09\\_marzo\\_25/sprechi\\_incarichi\\_oro\\_condanna\\_letizia\\_moratti\\_ma\\_daffari-1501117357094.shtml?fr=correlati](http://milano.corriere.it/milano/notizie/cronaca/09_marzo_25/sprechi_incarichi_oro_condanna_letizia_moratti_ma_daffari-1501117357094.shtml?fr=correlati) ultimo accesso 04.01.2012.

<sup>238</sup>R. Perotti, "L'Università truccata", Einaudi 2008

<sup>239</sup>Il messaggero "Concorsi truccati nelle università, perquisiti ed indagati 22 docenti", disponibile sul sito <http://www.ilmessaggero.it/articolo.php?id=143750>; Il Corriere della Sera, 14 novembre 2008, "Un posto di ricercatore: un solo candidato il figlio del professore", disponibile sul sito [http://www.corriere.it/cronache/08\\_novembre\\_14/messina\\_concorso\\_universita\\_39ea9d2e-b26a-11dd-82fd-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/cronache/08_novembre_14/messina_concorso_universita_39ea9d2e-b26a-11dd-82fd-00144f02aabc.shtml); Science, Study: Nepotism Widespread in Italy, disponibile sul sito <http://blogs.sciencemag.org/sciencecareers/2011/08/widespread-nepo.html>. La Stampa "Profumo: Il nepotismo si batte con le regole valide per tutti gli atenei" disponibile sul sito <http://www3.lastampa.it/scuola/sezioni/news/articolo/lstp/433693/>. Ultimo accesso ai documenti il 12.01.2012.

<sup>240</sup>Intervista al professor Giovanni Tria, presidente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione condotta il 26/7/2011, intervista ad un dirigente settore amministrativo di un ente locale condotta il 5/8/2011.

<sup>241</sup>Cfr. per esempio Daniela Francese, "Sanità spa", Newton & Compton, 2010

<sup>242</sup>Puglia: [http://affaritaliani.libero.it/cronache/puglia\\_scandalo\\_sanita\\_arresti240211.html?refresh\\_ce](http://affaritaliani.libero.it/cronache/puglia_scandalo_sanita_arresti240211.html?refresh_ce); <http://www.grr.rai.it/dl/grr/notizie/ContentItem-d6e16828-0ebc-4929-a21a-a9cbef274a32.html>; Campania: [http://napoli.repubblica.it/cronaca/2011/08/04/news/nomine\\_alle\\_asl\\_rissa\\_alla\\_napoli\\_1\\_va\\_scoppa-20044165/](http://napoli.repubblica.it/cronaca/2011/08/04/news/nomine_alle_asl_rissa_alla_napoli_1_va_scoppa-20044165/); Lazio: [http://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo\\_id=1778](http://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo_id=1778); Lombardia: [http://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo\\_id=2161](http://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo_id=2161)

<sup>243</sup>La trasparenza nella pubblica amministrazione dovrebbe essere misurata sulla possibilità per i cittadini di avere accesso a tutte le informazioni gestite dal SP e questo è quello che è riflesso nel punteggio. Le domande guida di questo paragrafo, invece, restringono il concetto alla "gestione delle finanze, delle risorse umane e dell'informazione del SP". Il punteggio riflette il concetto generale di trasparenza, non quello più restrittivo. Il punteggio massimo dovrebbe riflettere la condizione in cui "sono in vigore misure efficaci che permettano ai cittadini di ottenere informazioni sulle principali attività del settore pubblico, sulle decisioni che li riguardano e sulle modalità con cui queste decisioni vengono prese".

La legge relativa all'*open government*<sup>244</sup> contiene dei principi generali sull'accessibilità dei documenti del SP. In principio, la legge 241/90 sancisce il diritto generale di accesso alle informazioni riguardanti gli atti amministrativi del SP<sup>245</sup>, ad esclusione delle informazioni considerate personali e dei documenti interni e non ufficiali<sup>246</sup>.

La legge 241/90 non contiene prescrizioni specifiche sulla pubblicazione delle dichiarazioni dei dipendenti pubblici, sulle regole per la visibilità degli incarichi e delle offerte di lavoro o dei concorsi pubblici, che sono invece regolati da altre norme.

In particolare, l'art. 21 della legge 69/2009 prevede l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare sul proprio sito internet le retribuzioni annuali, i curricula, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali, nonché di rendere pubblici, con lo stesso sistema, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale, distinti per uffici di livello dirigenziale.

Per quanto riguarda le assunzioni all'interno della pubblica amministrazione, esse sono regolate dal Decreto Legislativo 165/01 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" che include il D.P.R. 487 del 1994 che, a sua volta, disciplina l'accesso al SP tramite concorso pubblico, fornendo una serie di regole per assicurare la trasparenza.

L'Art.12 del D.P.R. 487/1994, intitolato "Trasparenza amministrativa nei procedimenti concorsuali nelle amministrazioni pubbliche" afferma che le "commissioni esaminatrici"<sup>247</sup>, alla prima riunione, stabiliscono i criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, da formalizzare nei relativi verbali, al fine di assegnare i punteggi attribuiti alle singole prove. Esse, immediatamente prima dell'inizio di ciascuna prova orale, determinano i quesiti da porre ai singoli candidati per ciascuna delle materie di esame. Tali quesiti sono proposti a ciascun candidato previa estrazione a sorte". I candidati possono accedere ai documenti del concorso.

L'Art.13 dettaglia le procedure pratiche da adottare per evitare imbrogli e irregolarità durante le prove scritte. L'Art.14 prescrive un sistema di doppia busta per assicurare l'anonimato del candidato nel momento dell'assegnazione del punteggio. L'Art.15 regola la verbalizzazione di tutte le fasi della selezione.

Negli ultimi anni sono state approvate numerose disposizioni per garantire una maggiore trasparenza finanziaria, delle risorse umane e della gestione delle informazioni del settore pubblico. In particolare il decreto legislativo 150 del 2009 (c.d. riforma Brunetta) ha previsto l'obbligo, per le amministrazioni, di predisporre un' apposita sezione sul proprio sito internet contenente tutte le informazioni che concernono l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse, nonché l'attività di misurazione e valutazione. Questo obbligo mira a favorire forme diffuse di controllo interno ed esterno, anche da parte del cittadino. Inoltre,

---

<sup>244</sup>Legge 241/1990 intitolata " Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Le principali innovazioni sono: l'obbligo per la PA di comunicare l'inizio del procedimento amministrativo; l'obbligo di includere la motivazione in ogni documento; la prescrizione di esistenza di un interesse pubblico legittimo, la regola del silenzio-assenso, che prevede che la non risposta da parte della Pubblica Amministrazione sia considerata una manifestazione di assenso; l'autocertificazione ed il diritto di avere accesso a documenti amministrativi.

<sup>245</sup>Banisar, D. 2006, Freedom of Information around the world, pag. 91: "*Chapter V of Law No. 241 of 7 August 1990 provides for access to administrative documents. However, the right to access is limited. The law states that those requesting information must have an legal interest. The 1992 regulations require "a personal concrete interest to safeguard in legally relevant situations."* The courts have ruled that this includes the right of environmental groups and local councillors to demand information on behalf of those they represent. [...] Information relating to state secrets, fiscal procedures, development of policy, and relating to rights of third parties is excluded. Information relating to national defence, international relations monetary policy, public order and prevention of crime, personal privacy and professional secrets can be withheld but must be given when it is necessary to defend their legal interest. The 1992 regulations require that non-disclosure must generally be justified in terms of "concrete damage" to the public interest, but they also state that access may be denied if there is specific, identified damage to national security and defence or international relations; if there is a danger of damaging monetary and foreign exchange policy; and if they relate to the enforcement of laws and the privacy and confidentiality of individuals, legal persons, groups, enterprises and associations. "

<sup>246</sup>Sancito dal decreto legislativo 196/2003.

<sup>247</sup>Come descritto nell'Indicatore sull'Indipendenza (Legge).

ogni amministrazione è tenuta ad adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da pubblicare online.

La trasparenza nel conferimento ed esecuzione dei lavori, servizi e forniture deve seguire, tra gli altri, i principi di trasparenza, e pubblicità, secondo il Decreto Legislativo 163/2006<sup>248</sup>.

## TRASPARENZA (Pratica)

*In che misura, nella pratica, viene garantita la trasparenza del settore pubblico per quanto riguarda le risorse finanziarie e umane a disposizione e le informazioni relative al management?*

### VOTO: 25

La trasparenza nella pubblica amministrazione, garantita dalla legge 241/90 è stata ampliata dalla recente riforma Brunetta, che ha reso disponibili ulteriori informazioni sui vertici della PA. Una prima valutazione<sup>249</sup> dei risultati della Riforma Brunetta mostra degli sforzi positivi del SP per promuovere la trasparenza. Sul sito sono disponibili molte informazioni sull'amministrazione pubblica e tali informazioni sono esaustive e attendibili. Un difetto di questa vasta disponibilità d informazioni può essere riscontrato nell'assenza di modelli standard, che rende l'analisi ed il confronto dei dati più difficile. Questo limite, secondo gli intervistati, è una conseguenza del ritardo nella digitalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana e del mancato utilizzo di programmi "open data" per la diffusione dei dati. L'utilità di tali informazioni è comunque dubbia.

Gli esperti intervistati non rilevano particolari problemi per quanto riguarda la trasparenza dell'informazione relativa agli appalti pubblici, regolati da rigide procedure di pubblico dominio. Il problema casomai consiste nelle strategie poste in essere dalle pubbliche amministrazioni per far rientrare gli appalti sotto le soglie che prevedono maggiori forme di pubblicità o di gara. E' inoltre attivo un portale specifico per l'e-procurement "acquistinretepa.it" sviluppato e gestito da CONSIP<sup>250</sup>, che offre la possibilità di tracciare tutte le fasi del processo di procurement gestite dal sistema, "aumentando la trasparenza e promuovendo una concorrenza leale e aperta"<sup>251</sup>.

La nona edizione dello "European eGovernment Benchmark"<sup>252</sup> ha indicato l'Italia tra i Paesi più efficienti nello sviluppo di sistemi di e-procurement, ponendola tra i 10 migliori performer europei relativamente alla trasparenza dei processi di assegnazione (pre-award process) soprattutto grazie alla piattaforma MePA del portale *acquistinretepa.it*, il primo "mercato virtuale" per le PA in Europa.

---

<sup>248</sup>Il Decreto Legislativo 163/2006, in attuazione dell' art. 25 della legge 62/2005, ha introdotto nell'ordinamento italiano le Direttive No 2004/17/EC 2004/18/EC. In particolare la Direttiva 2004/18 unifica le regole dei contratti e le concessioni di lavori, servizi, forniture in "aree ordinarie" (tutte le aree, escluse le cosiddette aree "escluse" che sono regolate dalla Direttiva 2004/17 che interessa i lavori, le forniture e I servizi delle aree cosiddette "speciali" (come il gas, il riscaldamento l'elettricità, l'acqua, I trasporti, I servizi postali, lo sfruttamento di aree geografiche).

<sup>249</sup>Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, 2011, Allegato alla Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione – Valutazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, Vol. III. Disponibile sul sito <http://www.funzionepubblica.it/media/864343/allegato%20iii.pdf> ultimo accesso 12.01.2012.

<sup>250</sup>Consip è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze che ne è l'azionista unico. In attuazione della Legge finanziaria per il 2000, con il Decreto ministeriale del 24 febbraio 2000 il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha individuato nella Consip la struttura di servizio per gli acquisti di beni e servizi per le P.A. includendo tra le sue funzioni la gestione del *Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella PA*.

<sup>251</sup>"Government at a Glance 2011", pubblicato dall'OCSE.

<sup>252</sup>"Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action 9th Benchmark Measurement | December 2010", preparato da Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti per Dti for: European Commission, Directorate General for Information Society and Media.

Tutte i bandi sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e nei principali giornali nazionali e locali, mentre la trasparenza a livello locale risulta invece ridotta, in particolare per quanto concerne la fiscalità e le violazioni e le multe amministrative<sup>253</sup>.

## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, gli addetti del settore pubblico sono responsabili per le loro azioni?*

**VOTO: 25**

Il sistema di responsabilità dei funzionari del SP non è particolarmente forte. La legge italiana fornisce diverse misure per assicurare la responsabilità dei dipendenti del SP e proteggere i diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. L'art. 24 della Costituzione sancisce il diritto di ricorso contro le azioni della pubblica amministrazione, in caso di violazione dei propri diritti e degli interessi legittimi.

Per accertare le responsabilità di ogni procedura, la pubblica amministrazione deve indicare il soggetto responsabile. La responsabilità personale del dipendente è stabilita dagli artt. 2104-2106 del codice civile, dal D.lgs. n. 165/2001 ed infine dal d.p.r. n.3/1957, che concernono la responsabilità civile, la responsabilità amministrativa – contabile, la responsabilità disciplinare e quella penale. Quest'ultima in particolare riguarda reati come la corruzione, l'estorsione e l'abuso di potere per i quali il dipendente è tenuto a rispondere in prima persona al pari di qualsiasi altro cittadino alla luce del fatto che secondo l'art 27 della Costituzione la responsabilità penale è personale.

Per quanto riguarda la gestione delle risorse, la Corte dei Conti<sup>254</sup> è chiamata a verificare la legittimità e la regolarità della gestione, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Corte dei Conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni ed accertamenti diretti.

Esistono alcuni meccanismi di protezione dei testimoni, ma sono frammentati e non sono direttamente finalizzati alla protezione dei *whistleblowers*<sup>255</sup>.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura, nella pratica, gli addetti del settore pubblico sono responsabili per le loro azioni?*

**VOTO: 25**

Secondo l'opinione degli esperti intervistati, i controlli sulle *performance* della pubblica amministrazione sono in una fase embrionale e necessitano di essere migliorati, poiché comportano un eccesso di burocrazia. Un esempio è rappresentato dal fatto che nelle università tutti i contratti di ricerca sono sottoposti al controllo preventivo della Corte dei Conti, ma l'estrema lunghezza di tale procedura, in pratica, può portare al blocco di tali attività. Inoltre i controlli da parte della Corte dei Conti, ad eccezione dei casi nei quali perseguono un grave e conclamato danno alle casse dello Stato, non sempre risultano efficienti.

---

<sup>253</sup>Cittadinanzattiva, Report sulla trasparenza - I cittadini e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Disponibile sul sito [http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Report\\_trasparenza\\_fin.pdf](http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Report_trasparenza_fin.pdf), ultimo accesso 13.01.2012.

<sup>254</sup>Legge 20/1994.

<sup>255</sup>Transparency International, "Alternative to silence: Whistleblower protection in 10 European countries", 2010 [http://www.transparency.org/publications/publications/other/whistleblower\\_protection\\_report](http://www.transparency.org/publications/publications/other/whistleblower_protection_report).

Il Decreto Legislativo 150 del 2009 ha cercato di promuovere la responsabilità della PA, raggiungendo alcuni risultati positivi. Per esempio ha introdotto un'iniziativa chiamata "Mettiamoci la faccia" che promuove la *customer satisfaction* attraverso l'utilizzo di interfacce c.d. emozionali (emoticon) per raccogliere in tempo reale il giudizio del cittadino-utente sul servizio ricevuto e disporre di una descrizione sintetica della percezione degli utenti. L'iniziativa sollecita le amministrazioni a utilizzare tale modalità di rilevazione della qualità percepita, per intervenire con tempestività sui disservizi.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, viene garantita l'integrità degli addetti del settore pubblico?*

### **VOTO: 50**

Nel 2000 è stato approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (PCM) il codice di condotta per i dipendenti pubblici. Il testo, composto di 13 articoli, definisce quali sono gli obblighi e i divieti ai quali il dipendente deve sottostare per non incorrere in azioni disciplinari. I primi articoli (1 e 2) indicano, come principi a cui il funzionario deve ispirarsi, quelli di lealtà e diligenza al fine di evitare di cadere in situazioni di conflitto di interessi anche solo apparenti. I rimanenti articoli esemplificano in maniera precisa quale comportamento il funzionario deve assumere nelle specifiche situazioni per garantire il raggiungimento di questi obiettivi. L'art. 6 prescrive che il dipendente si astenga "dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri ovvero: di suoi parenti entro il quarto grado o conviventi; di individui od organizzazioni con cui egli stesso o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito; di individui od organizzazioni di cui egli sia tutore, curatore, procuratore o agente; di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente". Per quanto riguarda regali ed altre utilità l'art. 3 stabilisce che "il dipendente non chiede, per sé o per altri, né accetta, neanche in occasione di festività, regali o altre utilità salvo quelli d'uso di modico valore, da soggetti che abbiano tratto o comunque possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio". Alcune incertezze nell'interpretazione possono essere causate dal fatto che il "valore" non è definito.

Il dipendente non può chiedere, per sé o per altri, né accettare, regali o altre utilità da un subordinato o da suoi parenti entro il quarto grado. Il dipendente non può offrire regali o altre utilità ad un sovraordinato o a suoi parenti entro il quarto grado, o conviventi, salvo quelli d'uso di modico valore.

Relativamente ai beni di proprietà della pubblica amministrazione di cui viene in possesso per ragioni d'ufficio, l'art. 10 prescrive che il dipendente non li utilizzi a fini privati e, "salvo casi d'urgenza, non utilizza le linee telefoniche dell'ufficio per esigenze personali. Il dipendente che dispone di mezzi di trasporto dell'amministrazione se ne serve per lo svolgimento dei suoi compiti d'ufficio e non vi trasporta abitualmente persone estranee all'amministrazione. Il dipendente non accetta per uso personale, né detiene o gode a titolo personale, utilità spettanti all'acquirente, in relazione all'acquisto di beni o servizi per ragioni di ufficio". Una volta terminato il rapporto di lavoro con la Pubblica Amministrazione il dipendente non è più soggetto ad alcun vincolo o limitazione derivante dal suo precedente rapporto con la PA.

Nel codice comportamentale non si affronta esplicitamente il tema della corruzione in quanto nell'ordinamento italiano questo reato è disciplinato e sanzionato tra i reati del codice penale<sup>256</sup>.

---

<sup>256</sup>In particolare l'art. 318 c.p. riguarda la corruzione per un atto d'ufficio, il 319 c.p. corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, il 319 ter c.p. corruzione in atti giudiziari e l'art. 320 c.p. Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio.

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*In che misura, in pratica, viene garantita l'integrità degli addetti del settore pubblico?*

**VOTO: 25**

Secondo il SAeT<sup>257</sup>, nei 7 anni passati i crimini contro la PA sono stati circa 3.000 all'anno, solo 300 connessi alla corruzione, 1 ogni 12.000 dipendenti<sup>258</sup>. Il rapporto sostiene che il sistema utilizzato per misurare il crimine in Italia fornisce un quadro completo del fenomeno, non rilevando il numero oscuro. La conclusione è che il fenomeno della corruzione nel SP è marginale come portata, danno economico e numero di dipendenti pubblici coinvolti. Questa affermazione è in contraddizione con la percezione generale che si ha del fenomeno. La valutazione del CPI 2011<sup>259</sup> per l'Italia, ad esempio, è di 3,9 su una scala di 10 punti. L'Eurobarometro 2009 evidenzia come il 56% dei cittadini italiani intervistati ritenga che la corruzione "diffusa" tra i pubblici ufficiali che gestiscono gli approvvigionamenti. Basandosi su indagini e casi giudiziari recenti, il SP appare maggiormente esposto a casi di corruzione ad alto livello (*grand corruption*) – per "*grand corruption*" si intende la collusione tra imprese private, dirigenti del SP e politici a livello nazionale, specialmente nel settore edilizio (edifici pubblici, infrastrutture e grandi opere) – e in misura minore a casi di corruzione "minore" che coinvolgono i dipendenti pubblici. Secondo l'opinione degli intervistati, i codici di condotta sono adeguati e sufficienti, ma risulta lacunosa e inadeguata la formazione dei dipendenti. Le norme sugli appalti, secondo gli esperti, sono implementate in modo sufficiente e il rischio di un'eccessiva burocrazia è stato affrontato in maniera soddisfacente grazie ad alcune recenti riforme. La semplificazione delle procedure taglia i costi per il SP e per il privato, riduce il potere discrezionale dell'Amministrazione Pubblica, ma, nello stesso tempo, può anche tradursi in mancanza di controlli, facilitando così l'infiltrazione della criminalità organizzata.

## **EDUCAZIONE CIVICA**

*Qual è il ruolo della pubblica amministrazione nell'educare e informare i cittadini relativamente alle attività anticorruzione?*

**VOTO: 25**

In Italia sarebbe utile e necessaria una maggiore sensibilizzazione sui temi della corruzione, finalizzata a rendere più attenta l'opinione pubblica alla trasparenza nei meccanismi della pubblica amministrazione, almeno per ridurre il gap esistente tra i numeri ufficiali e la percezione del fenomeno. Questo tipo di iniziative non sembra siano state inserite nei programmi di Governo, con la sola eccezione dell'azione compiuta dal SAeT e dal Ministero della Pubblica Amministrazione negli ultimi due anni.

Anche se concetti di trasparenza, merito, semplificazione dell'Amministrazione Pubblica sono stati introdotti nelle riforme passate, la recente strategia si è focalizzata maggiormente su una forte comunicazione verso il pubblico. Per esempio, il progetto "Mettiamoci la faccia"<sup>260</sup> è uno strumento di comunicazione diretta verso i cittadini.

---

<sup>257</sup> Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>258</sup> Il rapporto riferisce che nel 40 % dei casi "l'infedeltà dei dipendenti pubblici non è rilevante" perché il crimine è commesso da un privato (art. 316 ter e 646 del Codice Penale). In un altro 40 % dei casi è relativo al crimine di "abuso di ufficio" (art. 232 del Codice Penale). Secondo il report i crimini legati alla corruzione sono meno del 10%.

<sup>259</sup> Il Corruption Perception Index 2011 misura i livelli di percezione della corruzione nel settore pubblico in 183 Paesi.

<sup>260</sup> Vedi Paragrafo "Responsabilità (Pratica).



L'efficacia di queste strategie per il miglioramento dei comportamenti del SP è piuttosto bassa, ma il tentativo di dare visibilità al tema, anche se in maniera piuttosto semplificatoria, va tenuto in conto.

Tra il 2009 e il 2010 il SAeT<sup>261</sup> ha sviluppato alcune collaborazioni con soggetti attivi nella lotta contro la corruzione, siglando 31 protocolli di intesa con Autorità Locali, Università, centri di ricerca, ONG. I protocolli hanno l'obiettivo di promuovere lo scambio di informazioni e la cooperazione nelle iniziative anticorruzione.

## **PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI**

### *In che misura esistono e vengono attuate procedure specifiche per la prevenzione di frode e corruzione negli appalti pubblici?*

#### **VOTO: 25**

In Italia gli appalti di servizi e forniture per la PA sono regolati dal Decreto Legislativo 163/2006, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, e riguardano un giro d'affari di 102 miliardi di euro, solo per il 2010, pari al 7,8% del PIL<sup>262</sup>. Rispetto alla tipologia contrattuale, il 35% dell'ammontare complessivo ha riguardato affidamenti di lavori, il 37% affidamenti di servizi ed il 27% l'acquisizione di beni.

L'obiettivo del c.d. Codice degli appalti<sup>263</sup> è la garanzia della qualità delle prestazioni che devono svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. L'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità. L'art. 5 delega ad un apposito regolamento l'individuazione delle forme di pubblicità idonee, ma il richiamo alla trasparenza è continuo in tutto il decreto, come nel caso dell'art. 30, che in merito alla concessione di servizi prescrive l'obbligo di pubblicizzare il procedimento in atto al fine di permettere la partecipazione del maggior numero di soggetti.

L'art. 3 però prevede che oltre alle classiche "procedure aperte" in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta, esistano, in ragione di specifiche esigenze, anche altre forme di assegnazioni alle quali è più difficile accedere:

- Procedure ristrette, in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti;
- Dialogo competitivo, nel quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare;
- Procedure negoziate, che sono le procedure in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto.

I documenti richiesti per poter presentare un'offerta sono quelli che si ricavano dal codice degli appalti, ad esempio all'art.34 e 38 si indicano rispettivamente quali requisiti l'aspirante vincitore deve avere e quali status giuridici non deve possedere, che devono essere poi menzionati nella domanda di partecipazione alla gara anche con autocertificazione ex d.lgs 445/2000.

Secondo l' art. 10, per ogni singolo intervento da realizzarsi con un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241,

---

<sup>261</sup> Vedi Pilastro "Autorità Anticorruzione" per maggiori dettagli

<sup>262</sup> Autorità per il Controllo sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; Relazione anno 2010, <http://www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/Pdf/Relazione2010/RelAV/CP2010.pdf>

<sup>263</sup> Cfr. art. 2

“un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione”.

Il responsabile del procedimento svolge tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento e si occupa della vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti, che non siano specificamente attribuiti ad altri organi o soggetti. Il responsabile del procedimento deve possedere titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per cui è nominato.

Esiste anche un organo di rilevanza nazionale preposto a controllare gli appalti e le forniture pubbliche: l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, con sede in Roma, istituita dall'art. 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, che assume ora la denominazione di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

L'Autorità è l'organo collegiale costituito da sette membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. I membri dell'Autorità, al fine di garantire la pluralità delle esperienze e delle conoscenze, sono scelti tra personalità che operano in settori tecnici, economici e giuridici con riconosciuta professionalità.

L'Autorità, nell'ambito della sua autonomia organizzativa, disciplina con uno o più regolamenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese nei limiti delle proprie risorse, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, l'accesso ai documenti amministrativi, le modalità di esercizio della vigilanza e i procedimenti sanzionatori di sua competenza<sup>264</sup>.

L'Autorità si occupa anche di pubblicare nella propria relazione al Parlamento i dati sugli appalti raccolti (ex art. 7 comma 8 del Codice): nel 2010 ci sono state 24.659 aggiudicazioni di appalti superiori ai 150.000 euro (gli unici che devono essere comunicati).

Contro una procedura di gara che si ritiene irregolare, lesiva dei propri diritti o interessi legittimi è sempre possibile fare ricorso al T.a.r. o al giudice originario come stabilito dall'art. 24 della Costituzione.

Per quanto riguarda i dipendenti che si sono resi protagonisti di comportamenti delittuosi nella gestione degli appalti, il codice penale all'art. 28 prevede l'interdizione dai pubblici uffici che può essere perpetua (in seguito a condanna alla reclusione superiore ai 5 anni) o temporanea (se superiore ai 3). L'interdizione perpetua dai pubblici uffici, salvo che dalla legge sia altrimenti disposto, priva il condannato di ogni pubblico ufficio, di ogni incarico non obbligatorio di pubblico servizio, e della qualità ad essi inerente di pubblico ufficiale o d'incaricato di pubblico servizio.

Nella pratica, secondo il dirigente intervistato<sup>265</sup>, la legislazione che disciplina la materia degli appalti è sufficientemente precisa ed estesa anche per quanto riguarda le procedure di emergenza e dimostrazione dell'efficienza della normativa è il fatto che si verifica un regolare turn over tra le ditte appaltatrici. Un limite degli appalti pubblici deriva dal fatto che molti di essi non sono centralizzati: così facendo i costi per gare di appalto promosse da enti diversi con lo stesso scopo potrebbero essere unificati e ridotti. D'altro canto, recenti indagini hanno dimostrato che i sistemi centralizzati sono maggiormente esposti a pratiche collusive, perché ci sono meno soggetti da "mettere d'accordo".

I contratti sono monitorati e rendicontati in base alla materia dell'appalto: per quanto riguarda i trasporti, ad esempio, bisogna rendicontare l'attività alla Provincia, che è l'ente coordinatore dei trasporti pubblici locali. Questa rendicontazione ha soprattutto valenza statistica, anche se in alcuni casi, come per l'attività di consulenza, l'obbligo di dover pubblicare nel sito internet il nome del professionista incaricato, l'oggetto e l'importo, è un deterrente per evitare trattamenti di favore.

Grande attenzione viene riservata ai requisiti richiesti dal codice degli appalti (per esempio quelli morali), ma anche alle certificazioni di qualità di cui l'appaltatore è in possesso che permettono a quest'ultimo di ottenere degli sgravi sulle garanzie fidejussorie (dal 10% a 5%

---

<sup>264</sup> Cfr. art. 8 d.lgs 163/2006

<sup>265</sup> Intervista ad un dirigente settore amministrativo di un ente locale condotta il 5/8/2011

del valore della gara). Infine un'ulteriore forma di garanzia è assicurata, in alcune gare, dal fatto che chi scrive il capitolato non può essere membro della Commissione Valutatrice (divieto introdotto nel 2008 per le gare di trasporto pubblico). I soggetti responsabili della corretta conclusione della gara sono i dirigenti dell'ente promotore i quali sono responsabili, sia verso terzi, sia verso l'ente, rispondendo con il loro patrimonio personale.

Nonostante queste norme, il settore degli appalti pubblici continua ad essere uno dei più sensibili alla corruzione, come rileva lo studio "L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato" pubblicato nel 2010 dalla Banca d'Italia in cui gli autori concludono affermando che "Nonostante le numerose riforme che hanno interessato il settore negli ultimi anni, il sistema italiano degli appalti pubblici risulta caratterizzato da un'elevata frammentazione ed esposto in misura considerevole ai rischi di collusione, corruzione e rinegoziazioni successive con gli aggiudicatari dei contratti"<sup>266</sup>.

---

<sup>266</sup> "L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato" di Francesco Decarolis, Cristina Giorgiantonio and Valentina Giovanniello, in the volume "Questioni di Economia e Finanza n. 83", Dicembre 2010, pubblicato da Banca d'Italia

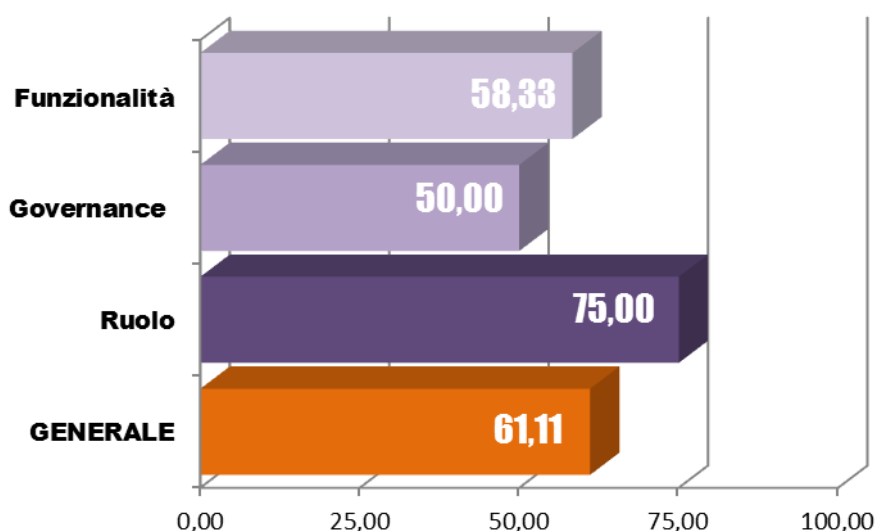
# FORZE DELL'ORDINE

## SOMMARIO

La scarsità di analisi esterne e di report disponibili sulle forze dell'ordine, oltre ad una certa difficoltà di accesso alle informazioni, rendono difficile una valutazione dell'integrità del settore. Secondo il CEPOL<sup>267</sup> "solo negli ultimi anni le forze di polizia italiane hanno iniziato ad instaurare un rapporto di cooperazione con il mondo accademico ed il mondo della ricerca in modo più sistematico"<sup>268</sup>. Le principali fonti di informazione provengono dalle stesse forze dell'ordine, ed è risultato praticamente impossibile intervistare e ottenere informazioni da ufficiali di alto grado.

Molte informazioni utili sono state reperite nei rapporti pubblicati dal GRECO sull'Italia nei cui capitoli dedicati alla valutazione ed alla *compliance*<sup>269</sup>, vengono misurate la qualità e l'effettività delle misure prese dall'Italia. In particolare, il rapporto più recente sottolinea le questioni relative a "indipendenza, specializzazione e mezzi a disposizione delle autorità impegnate nella prevenzione e nella lotta alla corruzione".

La presente analisi, basata sulle scarse informazioni disponibili, si focalizza principalmente sulle tre maggiori forze di polizia: Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza. La costituzione del primo apparato adibito a mantenere l'ordine pubblico risale al XIX secolo<sup>270</sup> in Piemonte e Sardegna. Da allora, il problema della frammentazione delle forze di polizia non è mai stato risolto.



<sup>267</sup>CEPOL è un'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione delle forze di polizia europee.

<sup>268</sup>CEPOL, 2005, Report «Police science and research in the European Union»

<sup>269</sup>GRECO, Compliance Report on Italy, Joint First and Second Round Evaluation, disponibile su [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf) (ultimo accesso: 08/11/2011).

<sup>270</sup>Il re di Sardegna istituì l'arma dei Carabinieri nel 1814 e la Polizia di Stato nel 1848. Per una breve storia delle forze di Polizia: L. Segato e M. Origgi, "Italy and Border Security in the 9/11 Era", in J. Winterdyk and K. Sundberg, "Border Security in the Al-Qaeda Era", Boca Raton, Taylor and Francis Group, 2010.

## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

In accordo con l'art. 117 della Costituzione "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale". Il sistema di "law enforcement" italiano include anche la figura del Pubblico Ministero (PM) appartenente al sistema giudiziario<sup>271</sup> e le forze di polizia giudiziaria così come stabilito dal codice di procedura penale.

In accordo con quanto previsto dalla legge<sup>272</sup> il PM ha potere di dare il via ad indagini preliminari, ha l'obbligo di esercitare l'azione penale nel caso venga a conoscenza di una notizia di reato e "dispone direttamente della polizia giudiziaria" (art. 109 Cost.).

I compiti di polizia sono svolti da vari apparati civili - la Polizia di Stato, la Polizia Penitenziaria, il Corpo Forestale, la Polizia Provinciale e Locale - e da altri militari - i Carabinieri e la Guardia di Finanza<sup>273</sup>.

Polizia di Stato (posta sotto la direzione del Ministro dell'Interno) e Arma dei Carabinieri (posta sotto la direzione del Ministro della Difesa) hanno competenze generiche che tendono a volte a sovrapporsi; le altre autorità hanno invece competenze più specifiche ed individuali. La presenza di forze di Polizia nel territorio è capillare e diffusa soprattutto nei maggiori centri, l'arma dei Carabinieri è invece più presente in medie e piccole città e zone rurali. La guardia di Finanza è presente a livello regionale e provinciale.

Tutte le grandi e medie città hanno una forza di polizia locale, a cui sono assegnate funzioni amministrative.

Ogni forza dell'ordine ha il proprio comandante ed è gerarchicamente strutturata. I comandanti sono nominati dal Presidente della Repubblica dopo una consultazione con il Consiglio dei Ministri. Ciò significa che i comandanti sono scelti dall'esecutivo e sono soggetti allo *spoils system*.

I compiti della Polizia sono: la difesa dello Stato, il mantenimento dell'ordine pubblico e della pace sociale, servizi di emergenza, investigazioni scientifiche e la prevenzione attraverso il pattugliamento<sup>274</sup>. Le forze dell'ordine, in Italia, godono di buona fiducia da parte dei cittadini, come confermato da studi sulla sicurezza sociale<sup>275</sup> e da indicatori come l'Eurobarometro<sup>276</sup> o l'Eurispes<sup>277</sup>.

## RISORSE (Pratica)

*Le risorse economiche, di personale e di strutture di cui possono beneficiare le forze dell'ordine sono adeguate ai loro compiti?*

**VOTO: 50**

---

<sup>271</sup>Il pubblico ministero è il magistrato con specifiche funzioni sia nel processo civile sia nel processo penale: solo quest'ultimo è rilevante per l'oggetto di questa analisi.

<sup>272</sup>Art. 112 Cost, e Art. 50, 51 e art. 405 del Codice di Procedura Penale.

<sup>273</sup>OCSE – Policing online information System, Policing profiles of Participating and Partner States. Disponibile su [http://polis.osce.org/countries/details?item\\_id=23](http://polis.osce.org/countries/details?item_id=23), accesso del 22.08.11

<sup>274</sup>A livello locale, la Polizia Nazionale include 7 direzioni regionali, 103 questure, 359 stazioni di polizia, 15 di polizia postale, 14 unità mobili, 10 unità di prevenzione del crimine e 8 sezioni. Per quanto riguarda l'Arma dei Carabinieri la struttura organizzativa è la seguente: 5 Sede interregionali, 19 Sedi regionali, 102 Comandi Provinciali, 17 sedi per le unità territoriali, 29 tenenze e 4644 Stazioni. Inoltre, ci sono 11 battaglioni mobili e 1 Reggimento. L'organizzazione territoriale della guardia di finanza è la seguente: 1 Comando Generale, 6 Sede Interregionale, 20 sedi regionali un buon numero di Comandi Provinciali, tenenze e unità speciali. Fonte: CEPOL, «Organizzazione e struttura nazionale Forza di polizia (s), recuperati <http://www.cepola.europa.eu/index.php?id=italy>, accesso del 2011/08/29.

<sup>275</sup>M. Barbagli, U. Gatti, 2005. Prevenire la criminalità. Il Mulino.

<sup>276</sup>Ad esempio F. Battistelli, 2008. La Fabbrica della Sicurezza. Milano, Franco Angeli, pag. 92.

<sup>277</sup>Eurobarometer, Fiducia nella polizia, 2010 Indagine. Dati disponibili su [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/showchart\\_column.cfm?keyID=2197&nationID=16,8,&startdate=2010.11&enddate=2010.11](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=2197&nationID=16,8,&startdate=2010.11&enddate=2010.11), accesso del 22.08.2011.

Le informazioni disponibili sulle attività delle forze dell'ordine sono scarse e provengono per lo più da fonti ufficiali<sup>278</sup>. Le risorse umane in dotazione alle forze dell'ordine, in accordo con le statistiche europee ufficiali, sono adeguate: per esempio nel 2006 in Italia si contavano più di 300.000 poliziotti<sup>279</sup>, con un rapporto – il più alto in Europa - di 1 poliziotto ogni 150-180 abitanti<sup>280</sup>.

Il budget annuale delle forze di Polizia viene allocato dal Ministero delle Finanze, e in generale ed è adeguato al loro corretto funzionamento.<sup>281</sup> La maggior parte delle risorse viene destinata per gli stipendi<sup>282</sup> che, rispetto ad altri Paesi, risultano però più bassi<sup>283</sup>, in linea con lo stipendio degli altri dipendenti pubblici anche se con alcune indennità aggiuntive per specifiche attività. Negli ultimi anni i salari, soprattutto per i livelli più bassi, sono leggermente aumentati arrivando ad un livello più adeguato, se confrontato con le capacità richieste. Una parte di risorse mantengono le unità internazionali per operazioni di guerra o pace in Paesi stranieri. L'ammontare di queste risorse (1,5 – 2 bilioni di euro nel 2010) è stato più volte criticato, poiché ritenuto troppo elevato, da alcuni partiti politici e organizzazioni non governative<sup>284</sup>. Alcune forze dell'ordine o unità speciali dispongono di equipaggiamenti molto sofisticati, come confermato dal direttore<sup>285</sup> dell'OLAF Mr. Franz Herman Bruner. Negli ultimi anni si è assistito a crescenti lamentele dei sindacati di Polizia, per via dei tagli effettuati sul budget: in particolare vi è la richiesta di aumentare il numero degli agenti, di migliorare la manutenzione dei veicoli<sup>286</sup> e per l'impiego dei servizi di scorta<sup>287</sup> ritenuto esagerato. Il precedente Ministro degli Interni ha ammesso "l'oggettiva difficoltà di reperire risorse ed equipaggiamenti"<sup>288</sup>.

Vari componenti del Governo, in accordo con i sindacati di polizia e alcuni membri dell'opposizione, hanno chiesto al ministro dell'Economia di rivedere i tagli delle risorse messe a disposizione per la Polizia, facenti parte della strategia dell'Esecutivo per rispettare

<sup>278</sup> La fiducia nella Polizia varia dal 64 al 70%. Confronta <http://www.eurispes.it/> (ultimo accesso : 07/12/2011).

<sup>279</sup> Per il 2006, OCSE prevede una dotazione di 110.000 Agenti di Polizia, 110.000 Carabinieri, 68.000 Guardia di finanza, 42.000 ufficiali di Polizia Penitenziaria. Confronta [http://polis.osce.org/countries/details?item\\_id=23](http://polis.osce.org/countries/details?item_id=23), accesso del 08.11.2011

<sup>280</sup> I dati dell'OCSE Corrispondono in parte con l'Eurostat, Crimini e giustizia - Numero 36/2009, richiamato 2011/08/30, e Eurostat Data Explorer [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim\\_plce&lang=en#](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_plce&lang=en#), (ultimo accesso: 30/08/2011).

<sup>281</sup> Il bilancio 2011 per i Carabinieri è di circa 6 miliardi di euro (9 mld USD). Il bilancio per la Guardia di Finanza è di circa 2,4 miliardi di euro (3,6 mld USD). Nel 2010 la GF contava 68.130 risorse umane, 100 aerei, 309 imbarcazioni e circa 12.000 autovetture

<sup>282</sup> Il 90% delle risorse dei Carabinieri è utilizzato per i salari (solo 1% per IT)

<sup>283</sup> Intervista anonima del 27/07/2011. Confronta inoltre «Police officers protest budget cuts in Italy», <http://www.presstv.ir/detail/205364.html> (ultimo accesso: 20/10/11).

<sup>284</sup> <http://blog.panorama.it/mondo/2011/07/07/tagli-alle-missioni-allestero-tanto-rumore-per-nulla-lanalisi/>, <http://maurosuttora.blogspot.com/2011/06/basta-spedizioni-allestero.html>, <http://www.resetitalia.net/2011/03/19/italia-e-in-guerra-no-alla-guerra/>, accesso del 01.09.2011

<sup>285</sup> Confronta inoltre [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm)

<sup>286</sup> Laboratorio polizia democratica, Dec. 2, 2010, "Sicurezza. Lite su risorse polizia, pd-udc: Maroni prende in giro la maggioranza ritira in aula un emendamento per nuovi fondi", accessibile a: <http://laboratoriopoliziademocratica.blogspot.com/2010/12/sicurezza-lite-su-risorse-polizia-pd.html>. Siap, Oct. 7. 2009, "Tagli alle risorse, polizia in piazza", retrieved from [http://www.siappolizia.it/public/Dati/flash/PrimoPiano\\_7\\_10\\_09.pdf](http://www.siappolizia.it/public/Dati/flash/PrimoPiano_7_10_09.pdf); Grnet, 11 settembre 2010, "Contratto Forze di polizia 2008 -2009, sindacati: risorse esigue rispetto alle promesse del Governo," recuperato da <http://www.grnet.it/polizia-distato/97-polizia-di-stato/1767-contratto-forze-di-polizia-2008-2009-sindacati-risorse-esigue-rispetto-alle-promessedel-governo.html>. Nsd, 12 marzo 2009, "Scanu (Pd): riconoscere gli straordinari alle forze di polizia e ai militari", consultabile su: <http://www.nsd.it%2Fforze-armate%2Fcocer-guardia-di-finanza-incontro-al-ministero-delleconomia-per-il-rinnovo-del-contratto.html>. La repubblica, «Sindacato di Polizia Esasperato», recuperato da [http://www.repubblica.it/politica/2011/10/16/news/sindacato\\_di\\_polizia\\_esasperato\\_colletta\\_tra\\_i\\_cittadini\\_per\\_la\\_benzina-23320172/index.html?ref=search](http://www.repubblica.it/politica/2011/10/16/news/sindacato_di_polizia_esasperato_colletta_tra_i_cittadini_per_la_benzina-23320172/index.html?ref=search) Confronta inoltre «Police officers protest budget cuts in Italy» <http://www.presstv.ir/detail/205364.html> accesso del 20.10.11. oppure <http://firenze5stelle.com/2011/10/19/idisperadosdelle-forze-di-polizia-e-le-ragnatele-alla-nostra-sicurezza/> accesso del 08.11.2011.

<sup>287</sup> <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/italia-paradiso-delle-scorte/2141924>, (ultimo accesso: 07/12/2011).

<sup>288</sup> Discorso del Ministro degli Interni in occasione della cerimonia per l'anniversario dei 159 anni della PS, come riportato in COSIP recensione Sicurezza & Polizia, no. 4 Anno IV (vedi sotto).

il patto di stabilità e le richieste relative alle spese dello Stato pervenute dall'Unione Europea e da altri organismi internazionali.

Queste richieste sono state in parte accolte<sup>289</sup>.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*In che misura, per legge, è garantita alle forze dell'ordine, piena indipendenza?*

### **VOTO: 50**

Le forze di Polizia rispondono a differenti rami dell'esecutivo, rispettivamente: Ministro dell'interno (Polizia di Stato), Ministro della Giustizia (Polizia Penitenziaria), Ministro dell'Ambiente (Corpo Forestale), Sindaci e Presidenti di Provincia (Polizia Locale), Ministro della Difesa (Carabinieri) e Ministro del Tesoro (Guardia di Finanza). Nel 1981, la legge 121 ha tentato di semplificare il sistema affermando che "Il Ministro dell'interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è autorità nazionale di pubblica sicurezza"<sup>290</sup>.

I comandanti ai più alti gradi delle forze dell'ordine sono ancora nominati dai ministri, senza nessun concorso pubblico e sono soggetti al cd. *spoils system*.<sup>291</sup> Il capo della Polizia è un membro del Ministro dell'Interno<sup>292</sup> nominato dal Consiglio dei Ministri.

Tale pratica rafforza i legami tra l'Esecutivo e le forze dell'ordine, ma in questo senso non si segnalano particolari conflitti. In particolare, i comandanti vengono selezionati tra i membri dei corpi in base alle loro capacità e curricula.

Per legge<sup>293</sup>, tutti gli agenti di Polizia sono assunti tramite concorso pubblico, e la progressione di carriera è automatica<sup>294</sup>, il che significa che è collegata alla permanenza in servizio invece che ai meriti o capacità.

Il Pubblico Ministero, invece, appartiene al sistema giudiziario e viene selezionato con procedure che assicurano la trasparenza dei criteri di selezione e valutazione e dei risultati dell'esame<sup>295</sup>. Anche i PM beneficiano di un sistema automatico di progressione di carriera. La loro indipendenza è assicurata dalla Costituzione. Conformemente alla legge 1131/62, il Ministero della Giustizia ha il potere di inviare degli ispettori nei tribunali per verificare la coerenza delle loro attività con la legge; le ispezioni sono ordinarie (ogni 3 anni) o straordinarie.

---

<sup>289</sup> Camera dei Deputati, Interrogazione a risposta immediata n. 3-01896 dell'On. Di Pietro ed altri sulle iniziative per garantire adeguate risorse per la sicurezza dei cittadini e per l'attuazione della normativa relativa alle indennità per le forze dell'ordine.

<sup>290</sup> Art. 1 Legge 121/91

<sup>291</sup> Lo *spoils system*, chiamato anche sistema clientelare, consiste nel fatto che il partito politico vincente premia i suoi lavoratori della campagna elettorale e gli altri sostenitori attivi assegnandogli incarichi di governo. Lo *spoils system* coinvolge l'attività politica da parte dei dipendenti pubblici a sostegno del loro partito e la rimozione dei dipendenti dalla carica se il loro partito perde le elezioni. Un cambiamento di controllo del partito di governo porta necessariamente nuovi funzionari in posizioni di alta responsabilità, ma lo *spoils system* si estende verso il basso con il turnover del personale di routine. *Spoils system*. (2011). In *Encyclopædia Britannica*. Estratto da <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/560744/spoils-system>, accesso del 2011/08/22)

<sup>292</sup> Vedi [http://www.poliziadistato.it/articolo/1196-II\\_Capo\\_della\\_Polizia\\_antonio\\_Manganelli/](http://www.poliziadistato.it/articolo/1196-II_Capo_della_Polizia_antonio_Manganelli/)

<sup>293</sup> D.M. 276/2002, D.M 129/2005, D.M. 198/2003

<sup>294</sup> Confronta la legge 570/1966, o la legge 831/1973.

<sup>295</sup> Confronta il pillar giudiziario

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

*In che misura, per legge, è garantita alle forze dell'ordine, piena indipendenza?*

**VOTO: 75**

L'indipendenza delle forze dell'ordine in Italia è stata raramente posta in discussione, pur esistendo, naturalmente, un forte legame tra queste e l'Esecutivo. Nell'introduzione del Rapporto Annuale della Polizia del 2010<sup>296</sup> si sottolinea come "il piano d'azione che la Guardia di Finanza ha attuato nel 2010 è stato mirato a supportare le priorità di politica economico-finanziaria tracciate dal Ministro dell'Economia e delle Finanze". Nell'agosto 2011 il Coisp (il sindacato di Polizia) ha sottolineato come "le forze di Polizia devono servire i cittadini e non essere schiavi della politica"<sup>297</sup>. Nelle valutazioni del GRECO non c'è evidenza che "i responsabili della prevenzione e investigazione [...] siano sottoposti ad una indebita influenza politica o qualsiasi altra interferenza causata dalla corruzione".

L'indipendenza dei giudici è stabilita in Costituzione, la quale prevede che tutte le decisioni concernenti i magistrati (giudici e pubblici ministeri) dall'assunzione al pensionamento (inclusa nomina, promozioni, sanzioni disciplinari, etc.) debbano essere prese dal Consiglio Superiore della Magistratura.

La selezione dei candidati per le Forze di Polizia non ha mai sollevato perplessità circa la trasparenza e veridicità degli esami, le uniche lamentele hanno riguardato, nel passato, l'avanzamento in carriera di alcuni agenti coinvolti in gravi scontri con civili<sup>298</sup>.

In generale, l'attività della polizia e dei pubblici ministeri procede libera da interferenze anche quando la loro azione interessa membri del Parlamento<sup>299</sup>. Un disegno di legge, proposto durante l'ultima legislatura, che comportava una riduzione dei poteri di investigazione dei PM non ha trovato esito positivo in Parlamento.

In caso di investigazioni criminali, comunque, le indagini sono soggette all'autorizzazione della Camera di appartenenza, che si è dimostrata molto restia a concederle.

## **TRASPARENZA (Legge)**

*Esistono disposizioni atte ad assicurare la possibilità per i cittadini di accedere ad informazioni rilevanti sulle attività delle forze dell'ordine?*

**VOTO: 75**

Il diritto di accesso ai documenti riguardanti l'attività della Polizia non è chiaramente definita ed è stata dibattuta in vari processi<sup>300</sup>.

In generale, l'accesso ai documenti<sup>301</sup> della pubblica amministrazione è basato sul principio generale della trasparenza. Esistono eccezioni generali come quelle che riguardano diritti di

<sup>296</sup> Guardia di Finanza, Rapporto annuale 2010. Consultabile a:  
[http://www.gdf.gov.it/repository/ContentManagement/information/N614484291/Rapporto\\_Annuale\\_2010\\_Testi.pdf?download=1](http://www.gdf.gov.it/repository/ContentManagement/information/N614484291/Rapporto_Annuale_2010_Testi.pdf?download=1) (ultimo accesso: 31/11/2011)

<sup>297</sup> COSIP, Sicurezza & Polizia n. 4 — Anno IV, Agosto 2011

<sup>298</sup> Il G8 tenutosi a Genova nel 2001. Per ulteriori informazioni guarda <http://www.repubblica.it/dossier/genova/index.html>, accesso del 30.08.2011. O <http://www.amnesty.it/impunita-per-violazioni-del-G8-Genova-2001-una-macchiaintollerabile> accesso del 08.11.2011

<sup>299</sup> Guarda come esempio le recenti investigazioni sul gruppo di potere P4 su <http://www3.lastampa.it/politica/sezioni/articolo/1stp/407287/>.

<sup>300</sup> Per l'analisi dei casi rilevanti guarda le Relazione anno 2010 sulla trasparenza dell'attività della p.a. accessibile a:  
<http://www.commissioneaccesso.it/media/38544/relazione%20al%20parlamento%202010.pdf> (ultimo accesso: 16/11/2011).

<sup>301</sup> Gli atti legislativi più importanti sono disponibili sul sito web della commissione <http://www.commissioneaccesso.it/normativa.aspx>.



terzi o segreti di Stato, come disciplinato dalla legge 124/200. L'articolo 329 del codice di procedura penale stabilisce varie limitazioni riguardanti l'attività investigativa da parte della Procura della Repubblica.

L'art 8 del DPR 352/92<sup>302</sup> nega il diritto d'accesso ai documenti aventi a che fare con strutture, risorse, staff ed azioni riguardanti l'ordine pubblico, la prevenzione e la lotta contro il crimine, le tecniche investigative, l'identità degli informatori, la sicurezza delle persone e beni coinvolti. La trasparenza dei documenti inerenti i procedimenti disciplinari delle forze dell'ordine è particolarmente complessa e vi sono diverse opinioni in merito: se da un lato si afferma che tali procedure devono rimanere coperte dalla legge sulla privacy, dall'altro si sancisce il diritto ad ottenere "in modo preciso il contenuto e l'autore di un rapporto", poiché l'anonimato non è contemplato nel sistema giudiziario italiano.

Va qui sottolineato come questa seconda interpretazione esponga l'autore di segnalazioni a dei rischi personali, mancando una specifica legge a protezione.

Non esiste alcun obbligo di pubblicizzazione della situazione patrimoniale degli ufficiali di polizia.

## **TRASPARENZA (Pratica)**

*Fino a che punto è assicurata la trasparenza nelle attività e nei processi decisionali delle forze dell'ordine?*

**VOTO: 25**

Le informazioni e i dati sulle forze dell'ordine sono scarsi e di difficile accesso. Al di là dei rapporti ufficiali provenienti dalle stesse agenzie, non ci sono studi o valutazioni indipendenti sulle attività delle forze di polizia. Le richieste inoltrate alle varie forze di polizia hanno avuto una risposta negativa o al più una risposta di circostanza.

La ragione di questa scarsa trasparenza può essere ritrovata nella natura d'origine delle forze di Polizia: un corpo dello Stato fedele ai propri superiori e non soggetto a doveri di trasparenza nei confronti di cittadini ed stakeholder. Anche l'eccessiva competizione tra differenti forze dell'ordine<sup>303</sup> può essere in parte spiegata da un insufficiente accesso e scambio di informazioni.

## **RESPONSABILITA' (Legge)<sup>304</sup>**

*Le previsioni normative che obbligano le forze dell'ordine a rispondere delle proprie azioni sono adeguate?*

**VOTO: 75**

Gli ambiti e i limiti dell'applicazione della legge sono stabiliti agli artt. 13 e 25 della Costituzione<sup>305</sup>. La Costituzione prevede anche la fedeltà dei pubblici funzionari, all'art. 28 e

<sup>302</sup>Decreto del presidente della Repubblica 352/92 «Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi».

<sup>303</sup>La competizione è ancora viva, a partire dal 1981 quando una legge ha cercato di creare maggior cooperazione tra le forze dell'ordine: <http://www.sap-oristano.it/it/sap-oristano/archivio-news-nazionali/385-cirielli-latuteladellacasta-e-dell-arma-il-sapreplica-sulle-agenzie-al-presidente-della-commissione-difesa.html> (ultimo accesso 07/12/2011).

<sup>304</sup>La responsabilità per i pubblici Ministeri è descritta nel pillar Giudiziario.

<sup>305</sup>Art. 13 Cost.: "La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva. Art. 25C. Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

54<sup>306</sup>. La protezione dei diritti individuali – e l'accesso al sistema di giustizia per assicurarne la tutela – è stabilito nell'art. 24 della Costituzione<sup>307</sup>.  
L'art. 111 e 112 e 113 della Costituzione stabiliscono i principi del giusto processo<sup>308</sup>.  
In particolare il PM ha l'obbligo di iniziare l'azione penale (art. 112 Cost.).  
Per la particolarità della loro funzione, le forze di polizia hanno una speciale responsabilità per le azioni svolte nell'esercizio delle loro funzioni.  
Devono adempiere alle loro funzioni con “disciplina e onore” (art. 54 Cost.) e l'uso del potere deve essere regolato da principi di necessità, prudenza, dovere di diligenza, proporzionalità e legittimità.  
Non hanno immunità per i processi penali.

In generale la responsabilità per le azioni commesse con dolo e colpa grave proviene dal Codice Civile (art. 2043 e seguenti).  
Il Codice Penale (artt. 314 e seguenti) prevede reati commessi dai pubblici ufficiali.  
Gli ufficiali appartenenti agli apparati militari hanno anche delle responsabilità derivanti dai codici militari<sup>309</sup>.  
I tribunali militari, in tempo di pace, hanno giurisdizione solo per i crimini militari commessi dai membri delle forze armate.  
Non esiste alcuna legge che preveda l'obbligo di rispondere a delle lamentele dei cittadini.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura, in pratica, le forze dell'ordine sono tenute a rispondere del proprio operato?*

### **VOTO: 25**

Il PM ha l'obbligo di esercitare l'azione penale alla notizia della commissione di un reato ed è sottoposto solo alla legge nello stabilire le sue priorità, benché esistano alcune sezioni specializzate in particolari reati.  
In ogni caso, i pubblici ministeri sono sottoposti al controllo del Consiglio Superiore della Magistratura ed al Ministro della Giustizia, che mantiene un potere di ispezione nelle loro azioni<sup>310</sup>.

Non esiste una legge che obblighi le forze dell'ordine a rispondere alle istanze dei cittadini. La fiducia nelle forze di polizia è comunque molto elevata<sup>311</sup> e gli ufficiali delle forze di Polizia hanno in genere un alto senso di fedeltà ed onore<sup>312</sup>.

---

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.  
Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.

<sup>306</sup>Art. 28 C I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici. Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. Art. 54 C. : I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

<sup>307</sup>Art. 24 C Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

<sup>308</sup>Art. 111 La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Art. 112 Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale. Art. 113 Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti. La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

<sup>309</sup>Decisione del Consiglio di Stato, Cons. di S. - Sez. IV - Sent. 14/04/2004, n. 2111 (c.c. 13 gennaio 2004) - Pres. Salvatore - Est. Mele - M.G. c. Ministero della difesa.

<sup>310</sup>Vedi pillar Giudiziario

<sup>311</sup>Dal 64 al 70%, fonte Eurispes.  
[http://www.eurispes.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1892:anticipazione-rapporto-italia-2011&catid=40:comunicatistampa&Itemid=135](http://www.eurispes.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1892:anticipazione-rapporto-italia-2011&catid=40:comunicatistampa&Itemid=135) accesso del 07.12.11.

I media hanno riportato alcuni casi in cui le forze di Polizia sono state accusate di aver oltrepassato le loro competenze e funzioni, alimentando una percezione di impunità o, comunque, di indagini a loro carico poco approfondite<sup>313</sup>.

Uno degli episodi più discussi e famosi riguarda gli scontri tra forze dell'ordine e manifestanti durante e dopo il G8 di Genova nel 2001: a dieci anni di distanza, nel luglio 2011, Amnesty International Italia, ha lanciato una campagna<sup>314</sup> contro la presunta impunità di cui avrebbero goduto alcuni agenti coinvolti negli episodi più violenti e contestati.

Nel rapporto del 2011 Amnesty International ha sollevato anche la questione sull'uso della violenza nelle carceri da parte degli agenti, ma i dati sembrano dimostrare che gli episodi di questo sono veramente rari.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*Fino a che punto l'integrità delle forze dell'ordine è garantita dalla legge?*

**VOTO: 50**

Il codice di condotta per i funzionari pubblici non si applica ai membri delle forze di polizia, che sono soggette ai loro rispettivi codici disciplinari.

Secondo il rapporto GRECO, tutte le forze di polizia hanno adottato meccanismi di controllo interno e codici etici<sup>315</sup> anche se, nessuno di questi codici è pubblico e disponibile sui siti web. Non sono previste regolamentazioni specifiche per conflitto di interessi, doni e ospitalità, "revolving doors", e comunicazione della situazione patrimoniale. Per il pubblico ministero le regole sono più stringenti<sup>316</sup>.

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*Fino a che punto l'integrità dei membri delle forze dell'ordine è assicurata in pratica?*

**VOTO: N/A**

Non sono state trovate informazioni sufficienti per fornire una valutazione attendibile.

## **CONTRASTO DELLA CORRUZIONE**

*Gli strumenti in possesso delle forze dell'ordine per individuare e indagare casi di corruzione sono adeguati ed efficaci?*

**VOTO: 75**

Il report di valutazione<sup>317</sup> sull'Italia, adottato dal GRECO nel giugno 2009 accertava "l'indipendenza, specializzazione delle autorità nazionali impegnate nella prevenzione e lotta

---

<sup>312</sup>Magni, R. «La devianza delle forze dell'ordine e la teoria del sospetto», consultabile a: <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/control/magni.htm> accesso del 07.12.11

<sup>313</sup>Confronta per esempio <http://www.adgnews24.com/2011/09/20/le-poco-trasparenti-inchieste-interne-alla-polizia-distato/>.

<sup>314</sup>Documenti disponibili su <http://www.amnesty.it/impunita-per-violazioni-del-G8-Genova-2001-una-macchiain tollerabile> accesso del 07.12.11.

<sup>315</sup>GRECO, 2009, Joint First and Second Evaluation Round - Evaluation Report on Italy, p. 9.

<sup>316</sup>Confronta con pillar Giudiziario

<sup>317</sup>Il primo ciclo di valutazione sull'applicazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione del GRECO si è occupato del «L'indipendenza, la specializzazione e mezzi a disposizione delle autorità nazionali impegnate nella prevenzione e nella lotta contro corruzione». La seconda tornata di valutazione si è occupata dei «Proventi della corruzione», «La pubblica amministrazione e la corruzione», e «persone giuridiche e corruzione». I rapporti possono essere recuperati in [in](#)

contro la corruzione", inoltre non ci sono evidenze che "i responsabili della prevenzione, investigazione, perseguimento e giudizio della corruzione soffrano di influenze indebite di qualsiasi tipo".

Negli anni '90, dopo lo scandalo Tangentopoli e Mani pulite, il Parlamento ha approvato una più vasta e severa normativa anticorruzione<sup>318</sup>. Le forze dell'ordine hanno la competenza per combattere il fenomeno<sup>319</sup> ed i crimini collegati, possiedono buone capacità e mezzi per il contrasto della corruzione, che comprendono la possibilità di usare speciali tecniche investigative<sup>320</sup> (testimoni di giustizia, accesso ai conti correnti bancari, etc..) che hanno dimostrato la loro efficacia anche se sono stati più volte oggetto di discussione politica.

Come già detto i pubblici ministeri<sup>321</sup> sono responsabili per la direzione delle attività di polizia nel corso delle indagini. Il rapporto del GRECO afferma che comunque "può essere fatto di più per rafforzare la specializzazione delle forze di Polizia nel campo della corruzione, in particolare attraverso l'organizzazione di specifici corsi di formazione" su come si sviluppano i reati di corruzione e i crimini collegati.

Una raccomandazione del GRECO in particolare, richiedeva che per "migliorare ulteriormente il coordinamento e lo scambio di conoscenze tra le varie agenzie coinvolte nelle indagini contro la corruzione in tutto il territorio italiano", si valutasse "l'opportunità (e la possibilità legale) di sviluppare un supporto orizzontale per assistere le varie forze nell'attività di indagine"<sup>322</sup>

Le statistiche<sup>323</sup> fornite dalle autorità italiane in fatto di condanne per corruzione e reati ad essa legati mostrano che negli anni '90 sono state condotte numerose indagini anticorruzione e che i reati sono stati puniti in modo efficace. Negli ultimi anni, tuttavia, si è verificata una sensibile diminuzione del numero di condanne.

Nel 2011, il GRECO ha pubblicato il "Compliance Report sull'Italia"<sup>324</sup>, valutando le misure adottate da parte delle autorità italiane e la loro conformità con quanto prescritto nelle precedenti raccomandazioni. Rispetto alla formazione (raccomandazione III), il GRECO ha ribadito "la sua preoccupazione per quanto concerne la formazione sull'anticorruzione e sul livello di specializzazione degli operatori di polizia"<sup>325</sup>. Il GRECO ha però riconosciuto che la raccomandazione di "rafforzare ulteriormente il coordinamento e lo scambio di conoscenze tra le varie agenzie coinvolte nelle indagini sull'anticorruzione" è stata affrontata in modo soddisfacente.<sup>326</sup>

---

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_Italy_EN.pdf) (ultimo accesso: 08/11/2011).

<sup>318</sup>GRECO Report, pag. 7.

<sup>319</sup>Ibid, pag. 9.

<sup>320</sup>Ibid, pag. 12.

<sup>321</sup>Article 109 Constitution; Articles 56 and 327 Criminal Procedure Code.

<sup>322</sup>Ibid, pag. 15.

<sup>323</sup>Ibid, pag. 6.

<sup>324</sup>GRECO, Compliance Report on Italy, Joint First and Second Round Evaluation, recuperabili [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf) (ultimo accesso: 08/11/2011).

<sup>325</sup>Compliance Report, pag. 15.

<sup>326</sup>Ibid., pag. 7.

# DIREZIONE CENTRALE SERVIZI ELETTORALI

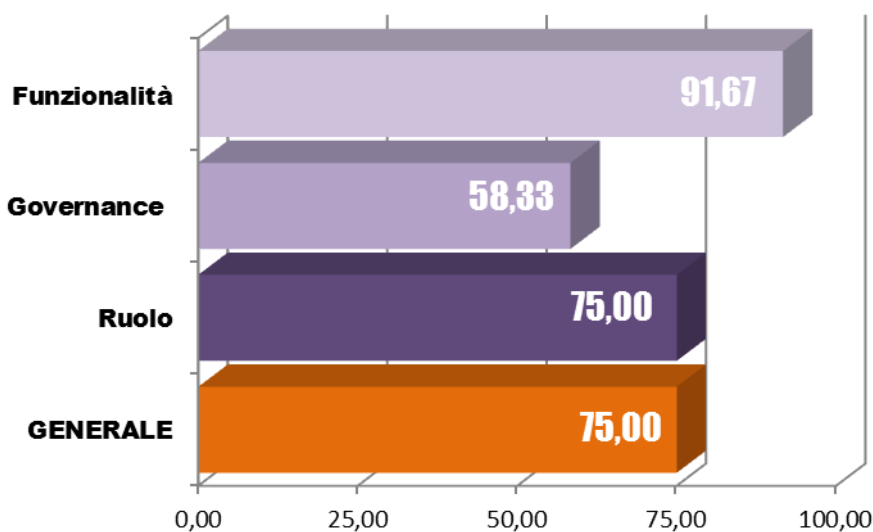
## SOMMARIO

La Direzione Centrale dei Servizi Elettorali (DCSE) che opera nell'ambito del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, cura con l'ausilio delle Prefetture (Uffici territoriali di Governo - UTG) gli adempimenti preparatori ed organizzativi per lo svolgimento di tutte le consultazioni elettorali e referendarie disciplinate da legislazione statale, quali le elezioni politiche, europee, regionali (in assenza di normativa regionale), provinciali e comunali (nelle regioni a statuto ordinario), nonché i referendum abrogativi, costituzionali e per distacco territoriale.

La normativa relativa al suo funzionamento in termini di trasparenza e rendicontazione è relativamente scarna, ma sia le forze politiche che i cittadini non nutrono dubbi sulle capacità di monitorare la regolarità delle elezioni.

Le procedure elettorali includono infatti meccanismi che garantiscono libertà di voto e trasparenza dei risultati.

La DCSE ha adeguate risorse a disposizione e in generale il giudizio sulle modalità con cui svolge le attività di sua pertinenza è positivo.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

In Italia il monitoraggio elettorale, di tipo governativo<sup>327</sup>, è organizzato su tre livelli. Il primo e di maggior importanza è quello rappresentato dalla DCSE presso il Ministero dell'Interno, che ha il compito di assicurare la regolarità del processo elettorale; il secondo livello è quello provinciale rappresentato dalle prefetture di ogni città, che garantiscono la regolarità delle elezioni a livello provinciale; infine il terzo è rappresentato dagli uffici elettorali di ogni singolo comune che hanno il compito di organizzare le elezioni municipali, gli scrutini ed aggiornare la lista degli aventi diritto al voto.

<sup>327</sup> "Governmental approach", come definito dal UNDP Electoral Management Bodies as Institutions of Governance quando il processo elettorale viene gestito da personale già inquadrato nello staff dell'amministrazione pubblica.

La regolarità delle elezioni e il rispetto del diritto di voto sono garantiti anche dalla presenza di ufficiali della polizia nelle sedi di voto (circa 60.000).

Il DCSE cura gli adempimenti preparatori ed organizzativi per lo svolgimento di tutte le consultazioni elettorali e referendarie disciplinate da legislazione statale, quali le elezioni politiche, europee, regionali (in assenza di normativa regionale), provinciali e comunali (nelle regioni a statuto ordinario), nonché i referendum abrogativi, costituzionali e per distacco territoriale.

Il ruolo del DCSE si esplica fundamentalmente nell'organizzazione del materiale elettorale e nel supporto a soggetti politici e cittadini per tutto ciò che riguarda il compimento delle formalità tecniche necessarie all'esercizio del diritto di voto, sia attivo che passivo<sup>328</sup>.

## **RISORSE (Pratica)**

*Le risorse a disposizione del DCSE sono adeguate?*

### **VOTO: 100**

Le risorse destinate allo svolgimento delle elezioni rientrano in un fondo specifico, il cui ammontare è stabilito dal Ministero dell'Economia. Negli ultimi anni tali risorse<sup>329</sup> sono diminuite, ma ciò non ha causato problemi né per la Direzione Centrale, né per le prefetture e nemmeno per i Comuni.

Le risorse umane e strumentali messe a disposizione della Direzione Centrale sono sufficienti e non si segnalano casi di mancanza di personale neppure presso le prefetture ed i comuni.

I funzionari della direzione centrale delle prefetture e dei comuni sono dipendenti pubblici di carriera. Essi pertanto, avendo vinto un concorso fanno parte del personale stabile della pubblica amministrazione.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*In che misura il DCSE è indipendente per legge?*

### **VOTO: 75**

Le procedure elettorali assicurano l'indipendenza del sistema di controllo elettorale. Il DCSE fa parte del Ministero degli Interni e la sua struttura organizzativa è disciplinata da due decreti del Ministero degli Interni datati 28 marzo 2007. I decreti stabiliscono che il direttore generale della Direzione Centrale dei Servizi Elettorali è un prefetto, cioè un organo monocratico dipendente dal ministero dell'interno.

“Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro”<sup>330</sup>.

Lo staff del DCSE non ha alcun legame con l'organizzazione dei seggi elettorali. Per le elezioni della Camera dei Deputati viene nominato un Ufficio elettorale centrale nazionale (UECN), composto da cinque magistrati della Suprema Corte di Cassazione, indipendente e che agisce come ente amministrativo. L'UECN invia copia dei propri protocolli sui risultati delle elezioni al Segretario Generale della Camera e alla Suprema Corte di Cassazione per gli opportuni controlli.

---

<sup>328</sup>Intervista al vice prefetto Fabrizio Orano, il 23/06/2011.

<sup>329</sup>In alcuni casi a sopperire alle mancanze del ministero sono i comuni che anticipano le varie spese (es. stipendi per gli scrutatori) rendicontando poi le spese al Ministero.

<sup>330</sup>Cfr art. 19 d.lgs 165/2001

A livello di circoscrizione vengono istituiti Uffici elettorali regionali (UER), per le elezioni del Senato, e Uffici elettorali di sezione (UES) per le elezioni della Camera dei Deputati, presso la Corte d'Appello regionale o la corte ordinaria con giurisdizione sul capoluoghi di provincia. Gli UER e UES sono nominati dal presidente della corte competente e includono un presidente e, relativamente, 2 o 4 membri, scelti fra i magistrati.

Sono responsabili della registrazione dei candidati, della selezione casuale dell'ordine con cui i simboli devono apparire sulle schede elettorali, della stampa delle schede e dei poster esplicativi con i simboli dei vari partiti e i nomi dei candidati, delle decisioni relative a schede di interpretazione dubbia, della preparazione dei protocolli con i risultati finali.

Il presidente di ogni singolo seggio<sup>331</sup> viene nominato dalla Corte d'Appello.

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

*In che misura il DCSE è indipendente, in pratica?*

### **VOTO: 100**

La DCSE non è mai stata soggetta a critiche per la sua condotta o per mancanza di indipendenza<sup>332</sup>.

I meccanismi elettorali sono considerati affidabili sia dai cittadini che dalle istituzioni e non si ravvisano interferenze o pressioni indebite.

La commissione di monitoraggio delle elezioni dell'OCSE ha dichiarato che il processo elettorale è stato condotto "in maniera professionale ed efficiente"<sup>333</sup>.

Non si riportano casi di intimidazione<sup>334</sup>, anche se, soprattutto in alcune regioni, è presente il rischio di "voto di scambio" che coinvolge politici e criminalità organizzata<sup>335</sup> e che a volte può interessare lo staff presente nei seggi elettorali.

Non si riportano casi in cui personale del DCSE sia stato rimosso dall'incarico prima del termine naturale del contratto<sup>336</sup>.

## **TRASPARENZA (Legge)**

*In che misura, per legge, il DCSE è tenuto a rendere disponibili al pubblico informazioni riguardanti il suo operato?*

### **VOTO: 50**

Non vi è alcun obbligo di legge per il direttore del DCSE di pubblicare informazioni relative alle attività di competenza della Direzione.

Benché non esistano obblighi di rendicontazione, la trasparenza delle operazioni è garantita da una normativa (testo unico delle leggi elettorali emanato con decreto del presidente della repubblica 30 marzo 1957, n. 361) rigida e dettagliata per quanto riguarda lo svolgimento delle elezioni o referendum.

In esso vengono specificate quali sono le operazioni preparatorie alla consultazione (preparazione dei seggi, consegna e verifica delle schede, dei timbri, dei registri), come deve

---

<sup>331</sup>I requisiti per poter ricoprire il ruolo sono riportati nella Legge 21 Marzo 1990, n. 53.

<sup>332</sup>Come confermato anche dal Global Integrity Report. <http://report.globalintegrity.org/Italy/2008/scorecard/23>. "Substantially, though, the agency has never been the subject of complaints or actions against its work, so the impression is that there is no political interference in the agency. Members of the National Electoral Board (Ufficio elettorale centrale nazionale) are judges whose independence is guaranteed by law"

<sup>333</sup>OCSE Report, ibid.

<sup>334</sup>Intervista al vice prefetto Fabrizio Orano, il 23/06/2011.

<sup>335</sup>Vedi ad esempio <http://www.livesicilia.it/2011/11/03/brogli-quattro-condanne/> o <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/11/11/antinoro/170052/> o <http://www.caffenews.it/legalita-antimafie/7996/indagini-sulle-ultime-elezioni-comunali-a-casal-di-principe/>.

<sup>336</sup>Intervista al vice prefetto Fabrizio Orano, il 23/06/2011.

essere svolta la votazione e le varie eccezioni (es. militari, naviganti, degenti negli ospedali) ed infine come deve avvenire lo scrutinio delle schede.

Un recente decreto governativo approvato il 26 febbraio 2008 dal Parlamento regola un limitato numero di aspetti tecnici, tra cui la possibilità per gli osservatori dell'OCSE di monitorare le elezioni parlamentari, come previsto dagli impegni con l'OCSE del 2006.

## **TRASPARENZA (Pratica)**

*In che misura, in pratica, il DCSE rende disponibili al pubblico informazioni riguardanti il suo operato?*

### **VOTO: 75**

Tutti i dati relativi alle elezioni e ai voti sono pubblici. Le informazioni sono pubblicate sul sito del Ministero degli Interni in tempo reale<sup>337</sup>, e riguardano principalmente i risultati elettorali, un archivio storico delle precedenti elezioni, resoconti, dichiarazioni e le istruzioni per poter presentare correttamente la propria candidatura alle varie tornate elettorali. Durante le elezioni la DCSE non attiva nessun call center, ogni richiesta deve passare dal Ministero degli Interni. Non vi sono altre informazioni disponibili sull'operato della DCSE, ma tale mancanza non deve intendersi come mancanza di trasparenza. I rapporti degli osservatori OCSE confermano la buona qualità del processo elettorale in Italia. Anche i *field test* eseguiti confermano l'accessibilità alle informazioni, anche quelle più tecniche<sup>338</sup>.

## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*In che misura la DCSE è responsabile, per legge, del suo operato?*

### **VOTO: 75**

Tutto il processo elettorale è soggetto ad approfondito monitoraggio e scrutinio e si può considerare in definitiva ben rendicontato.

La DCSE è tenuta a rendicontare al governo, in un processo che coinvolge altre istituzioni o enti indipendenti<sup>339</sup>, in modo da garantire la trasparenza del sistema.

La DCSE risponde gerarchicamente al Ministero degli Interni e non è soggetta a scrutinio pubblico o a controlli esterni.

Le sue risorse, comunque, fanno parte del budget generale del Ministero degli Interni soggetto al controllo della Corte dei Conti, come tutti i bilanci dello Stato. Non vi sono leggi che richiedono alla DCSE di stilare ed inviare rapporti periodici a organi di controllo (ad esempio il Parlamento) e non vi è alcun obbligo formale di rendere pubbliche le informazioni o di condividerle con stakeholder esterni.

Le sue decisioni possono essere appellate da qualsiasi cittadino (art. 24 Costituzione)<sup>340</sup>, qualora ne ledano diritti o interessi.

Le questioni relative al processo elettorale vengono invece gestite da una commissione interna al Parlamento: ciò è connesso con la separazione dei poteri per cui ogni problema relativo all'appartenenza al potere legislativo deve essere risolto internamente dalle Camere stesse.

Come previsto dalla Costituzione (Art. 66<sup>341</sup>), la responsabilità di verificare l'ammissibilità dei parlamentari o le possibili cause di ineleggibilità o incompatibilità è di competenza esclusiva

---

<sup>337</sup>Vedi:

[http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip\\_affari\\_interni/Direzione\\_centrale\\_servizi\\_elettorali/](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_affari_interni/Direzione_centrale_servizi_elettorali/).

<sup>338</sup>Field test eseguiti il 29.06.2011.

<sup>339</sup>Enti che appartengono ad altri settori o Istituzioni, come il sistema giudiziario, gli enti locali, le forze dell'ordine.

<sup>340</sup>Art. 24 Cost.: "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi".

<sup>341</sup>Art. 66 Cost.: "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità".



della Camera dei Deputati e del Senato ed in questo ambito rientra la giurisdizione su eventuali appelli di candidati non eletti.

Relativamente ad altri tipi di elezione, il codice amministrativo prevede che “Il giudice amministrativo ha giurisdizione in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei comuni, delle province, delle regioni e all’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia”<sup>342</sup>.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura la DCSE è responsabile, in pratica, del suo operato?*

### **VOTO: 50**

La DCSE risponde del suo operato al Ministero degli Interni. ma intrattiene frequenti rapporti con il Parlamento, sia per domande poste da singoli parlamentari sia attraverso audizioni nelle commissioni parlamentari, e con i gruppi politici, per presentare correttamente le candidature per le elezioni.

Anche i cittadini si rivolgono alla direzione centrale per capire come votare, in particolare dall'estero. Gli unici rapporti non diretti sono quelli con i giornalisti in quanto per loro è stato istituito un apposito ufficio stampa con lo scopo di filtrare le richieste e fornire le risposte.

Ad ogni modo, l'adeguatezza degli standard di rendicontazione del processo elettorale in generale, inclusa la possibilità di appello contro i risultati delle elezioni, sono confermati anche da Istituzioni e ricerche internazionali come nei sopracitati casi dell'OCSE e del Global Integrity Report.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, è garantita l'integrità dei dipendenti della DCSE?*

### **VOTO: 50**

Il codice comportamentale dei dipendenti della pubblica amministrazione (DPCM 28 ottobre 2000) che fin dai suoi principi enuncia che il dipendente deve mantenere una posizione di indipendenza, al fine di evitare di prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interessi (art. 1 e 2). Esso non deve svolgere alcuna attività che contrasti con il corretto adempimento dei compiti d'ufficio e si impegna ad evitare situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica.

L'art. 3 stabilisce che il dipendente non chiede, per sé o per altri, né accetta, neanche in occasione di festività, regali o altre utilità salvo quelli d'uso di modico valore, da soggetti che abbiano tratto o comunque possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio.

Una volta terminato il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione il dipendente non è più soggetto ad alcun vincolo o limitazione derivante dal suo precedente rapporto con la PA. Infine non possono esercitare le funzioni di scrutatore e presidente di Ufficio elettorale i dipendenti dei Ministeri dell'Interno, delle poste e telecomunicazioni e dei trasporti ed i segretari comunali ed i dipendenti dei comuni addetti o comandati a prestare servizio presso gli uffici elettorali comunali<sup>343</sup>.

---

<sup>342</sup>Art. 126, decreto legislativo 104/2010.

<sup>343</sup> Cfr. :art. 38 T.U. n. 361/1957 e art. 23 T.U. n. 570/1960

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*In che misura, in pratica, è garantita l'integrità dei dipendenti della DCSE?*

**VOTO: 50**

Alla firma del contratto di lavoro, i lavoratori pubblici accettano il Codice e i suoi principi guida di indipendenza, integrità, trasparenza, efficienza, professionalità e comportamento nella conduzione delle proprie attività.

Ciò di per sé non assicura il rispetto di tali principi.

Non sono stati riportati casi di personale allontanato prima della scadenza del contratto<sup>344</sup>, e non ci sono informazioni disponibili relative ad indagini in corso.

Come detto, l'assenza di evidenti criticità nei processi elettorali, ha portato a non istituire particolari meccanismi di monitoraggio delle attività del DCSE.

## **REGOLAMENTAZIONE DELLE CAMPAGNE ELETTORALI**

*In che modo la DCSE espleta attività di monitoraggio relative al finanziamento delle campagne elettorali?*

**VOTO: N/A**

La DCSE non ha nessuna competenza nel monitoraggio e nella rendicontazione dei finanziamenti delle campagne elettorali.

## **ORGANIZZAZIONE DELLE ELEZIONI**

*La DCSE riesce a garantire l'integrità dei processi elettorali?*

**VOTO: 75**

La DCSE espleta con massima efficienza il compito di garantire l'integrità del processo elettorale. Il diritto di voto è assicurato da complessi meccanismi: per prima cosa esiste la "registrazione passiva"<sup>345</sup> degli aventi diritto al voto, che prevede l'inclusione automatica di tutti i cittadini maggiorenni nella lista degli aventi diritto. Gli uffici elettorali municipali (UEM) provvedono a mantenere aggiornate le liste, divise per sesso del cittadino.

La registrazione di ogni cittadino avente diritto al voto contiene il nome, la data e il luogo di nascita, il codice fiscale, ogni altra informazione utile relativa al godimento o alla preclusione al diritto di voto. Le liste sono in formato digitale e cartaceo.

Queste liste vengono aggiornate due volte all'anno, e prima di ogni elezione, con un meccanismo che può apparire complesso ma che è sicuramente efficace<sup>346</sup>.

Le liste dei votanti all'estero vengono compilate separatamente.

Esiste una procedura speciale che permette a chi sia stato accidentalmente escluso dalla lista di votare, con un particolare certificato rilasciato dall'UEM.

Le richieste possono essere sottoposte all'UEM in ogni momento dopo la definizione delle liste precedente le elezioni, anche il giorno stesso delle elezioni.

Informazioni dettagliate su come votare vengono fornite regolarmente sui media nazionali per tutto il mese precedente la tornata elettorale<sup>347</sup>.

<sup>344</sup>Intervista al vice prefetto Fabrizio Orano, il 23/06/2011.

<sup>345</sup>OCSE Report.

<sup>346</sup>Le liste elettorali vengono aggiornate mediante revisioni, che si distinguono in Semestrali, Dinamiche ordinarie, Dinamiche straordinarie. Si veda ad esempio:  
[http://www.comune.campogalliano.mo.it/facile/elettorale/liste\\_elettorali.php?ufficio=elettorale/index.php](http://www.comune.campogalliano.mo.it/facile/elettorale/liste_elettorali.php?ufficio=elettorale/index.php)

<sup>347</sup>OCSE Report.

In occasione delle ultime elezioni, un'ulteriore informazione più approfondita sulla modalità di voto (in questo caso "una croce su un solo simbolo") è stata fatta circolare dieci giorni prima delle elezioni, su richiesta dei maggiori partiti.

Gli UEM sono responsabili del mantenimento e dell'aggiornamento delle liste dei votanti e dell'organizzazione dei seggi nelle città, incluse la distribuzione di materiale informativo, la raccolta dei dati relativi alla percentuale di votanti, così come i primi dati durante il giorno stesso della tornata. Pur se formalmente indipendenti, gli UEM ricevono direttive sostanziali dal Ministero degli Interni attraverso le prefetture. La legge prevede che ogni partito politico possa nominare un suo rappresentante per il monitoraggio dei lavori dei seggi. Questi rappresentanti hanno titolo a partecipare a tutti gli incontri degli uffici elettorali.

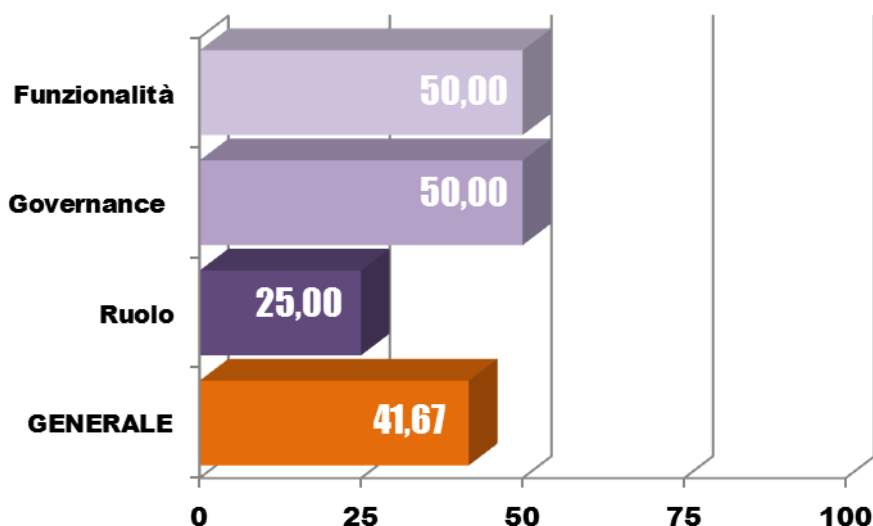
# DIFENSORE CIVICO

## SOMMARIO

In Italia non esiste una figura nazionale di Difensore Civico che difenda i cittadini di fronte a problemi di discriminazione, di cattiva amministrazione, di malfunzionamento del potere esecutivo o dei servizi pubblici a livello nazionale. A livello regionale i cittadini italiani possono porgere reclami contro la burocrazia solo in 14 regioni su 20.

I Difensori Civici (DC) vengono nominati dai Consigli Regionali o Provinciali in coincidenza delle elezioni locali e vengono da essi forniti di risorse, materiali e umane, non omogenee. Ciò può limitarne l'indipendenza dalla Pubblica Amministrazione e quindi le capacità di tutela dei cittadini nei confronti di essa.

Il Difensore Civico in Italia ha ruolo di mediatore, senza poteri investigativi o di imposizione, ma le sue valutazioni hanno valore effettivo. Si può spiegare la crescita del numero di reclami presentati al Difensore Civico con il buon livello di fiducia che i cittadini sentono per questa figura, insieme alla gratuità del servizio.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

L'Italia non dispone ancora di un Difensore Civico Nazionale, anche se esiste dal 2008 una bozza di legge alla Camera dei Deputati<sup>348</sup>, che non è mai stata discussa. Esiste invece una rete di Difensori Civici Regionali<sup>349</sup>, uno dei quali funge da coordinatore nazionale<sup>350</sup>.

Compito del Difensore Civico è di garantire l'imparzialità e la corretta amministrazione, di eliminare discriminazioni, abusi, ritardi o semplicemente disfunzioni che si possano ingenerare nel rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione. Può intervenire su casi specifici, anche chiedendo informazioni sullo stato delle pratiche burocratiche, ma può anche

<sup>348</sup>Il testo è consultabile all'indirizzo: [http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/aal/orgind/difciv/index/documentazione/altra\\_doc/16PDL0011500.pdf](http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/aal/orgind/difciv/index/documentazione/altra_doc/16PDL0011500.pdf) (ultimo accesso: 28/11/11).

<sup>349</sup>Il difensore civico esiste anche a livello provinciale. La legge finanziaria 191/09 ha cancellato la possibilità di avere difensori civici a livello comunale.

<sup>350</sup>Vedi [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

stimolare gli organi di riferimento ad adottare misure e provvedimenti più vicini al cittadino e che evitino disfunzioni o abusi.

Tutte le regioni hanno adottato leggi regionali<sup>351</sup> che regolano l'operato del Difensore Civico, ad eccezione della Sicilia; ad oggi 14 Difensori Civici sono stati eletti, in 5 regioni non sono stati nominati ed in una regione la posizione è vacante. Solitamente il Difensore Civico fa parte delle strutture amministrative della regione, così come pure ne fanno parte i dipendenti dell'ufficio. Le risorse economiche per lo svolgimento della sua attività provengono anch'esse dal bilancio regionale.

## **RISORSE (Pratica)**

### *Le risorse a disposizione del Difensore Civico sono adeguate?*

#### **VOTO: 50**

Secondo il Difensore Civico dell'Emilia-Romagna<sup>352</sup>, le risorse a disposizione, sia umane che finanziarie, sono sufficienti per il buon funzionamento di questo servizio, anche tenendo conto dell'attuale stato dell'economia.

Il budget assegnato ai difensori civici varia da regione a regione: in Valle d'Aosta il budget assegnato<sup>353</sup> al DC per il 2010 ha superato i costi incontrati di circa un quarto. Nelle Marche il budget assegnato per il 2011 si è dimostrato di un terzo più basso di quanto sarebbe necessitato<sup>354</sup>. Alcuni DC hanno richiesto risorse aggiuntive per potersi occupare delle crescenti richieste dei cittadini<sup>355</sup>. Le risorse per i servizi del DC provengono dal budget regionale, pertanto sono soggette a fluttuazioni annuali.

In accordo agli statuti (o leggi costitutive), il DC dispone di autonomia nell'organizzazione del suo ufficio e del personale, può cioè scegliere impiegati pubblici provenienti dalle strutture regionali o anche con selezioni esterne. Il numero di impiegati a disposizione del DC può variare a seconda delle strutture regionali: in Lombardia l'ufficio dispone di 22 impiegati pubblici, in Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna meno di 5. Il DC si avvale spesso di consulenti o di associazioni terze<sup>356</sup> per assicurare la massima qualità dei servizi.

Le risorse umane sono stabili o in riduzione, in virtù della riforma della pubblica amministrazione in atto che ha introdotto limiti più severi alle spese per quanto riguarda le risorse umane. L'addestramento del personale segue le regole generali per della pubblica amministrazione<sup>357</sup>. Il personale è generalmente ben preparato.

---

<sup>351</sup>Le varie leggi regionali sono molto simili fra loro. Vedere ad esempio : Legge Regionale 50/81 della Regione Piemonte, Legge Regionale 25/2003 della Regione Emilia-Romagna.

<sup>352</sup> Intervista con Daniele Lugli, Difensore Civico dell'Emilia-Romagna, 06.06.2011.

<sup>353</sup>Il budget a disposizione del DC della Val D'Aosta ammonta a circa € 270.000 (USD 190.000), circa 1,50 USD per abitante della regione. Fonte: Regione valle d'Aosta, Relazione attività svolta dal difensore civico nel 2010, [http://www.consiglio.regione.vda.it/difensore\\_civico/documenti/relazione\\_2010\\_it.pdf](http://www.consiglio.regione.vda.it/difensore_civico/documenti/relazione_2010_it.pdf)

<sup>354</sup>Il budget a disposizione del DC delle Marche è di circa € 80.000 (USD 56.000), circa 0,05 USD per abitante della regione. Fonte: Relazione annuale 2011 Difensore civico regione Marche, [http://www.ombudsman.marche.it/attivita/allegati/16\\_relazione2010.pdf](http://www.ombudsman.marche.it/attivita/allegati/16_relazione2010.pdf)

<sup>355</sup>Vedi ad esempio la Relazione Annuale del DC della Regione Piemonte, disponibile all'indirizzo: [www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it) (ultimo accesso:13.06.2011).

<sup>356</sup>E.g. Federconsumatori, associazione dei consumatori. Intervista con Daniele Lugli, Difensore Civico dell'Emilia-Romagna, 06.06.2011.

<sup>357</sup>FORMEZ, "La formazione dei dipendenti degli enti locali" accessibile a: <http://db.formez.it/guideutili.nsf/7ddfee1f36c5d45bc1256b790042dca5/f3031829bab11af0c1256cef004efb6e/Testo/M2/quida%2520di%2520orientamento.pdf?OpenElement> (ultimo accesso: 28.11.11).

## INDIPENDENZA (Legge)

*Il grado di indipendenza di cui gode il Difensore Civico per legge è sufficiente?*

### VOTO: 50

Il DC è stato introdotto inizialmente negli Statuti delle regioni Toscana, Lazio e Liguria. Successivamente numerosi consigli regionali<sup>358</sup> hanno adottato le leggi istitutive. Tutte affermano l'indipendenza del DC<sup>359</sup>. Per poter garantire un livello di indipendenza ragionevole, il DC viene eletto con votazione segreta e maggioranza qualificata dai membri del Consiglio Regionale o Provinciale, fra candidati proposti dalle varie forze politiche o da singoli membri del Consiglio. I candidati devono possedere adeguate capacità ed esperienza nel settore pubblico<sup>360</sup>; coloro i quali sono impegnati in ruoli politici a livello nazionale o in partiti politici od anche dirigenti di società finanziate dalla pubblica amministrazione sono esclusi dalle elezioni<sup>361</sup>.

Il DC è solitamente nominato per 5 o 6 anni e può essere rieletto solo una volta<sup>362</sup>. Il DC può essere rimosso, solo per "gravi motivi"<sup>363</sup> non meglio specificati dalla legge, da un comitato speciale o da una maggioranza qualificata del Consiglio. In accordo con le leggi regionali, il personale è assegnato dall'Ufficio di Presidenza della Regione o della Provincia, in accordo con il DC.<sup>364</sup>

L'attività del DC è tutelata come quella di tutti i pubblici dipendenti. Non vi è alcuna clausola legale che garantisce al DC l'immunità da procedimenti giudiziari per atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni o che lo escluda da responsabilità riguardo le sue azioni. Il DC non può chiedere al potere giudiziario di rafforzare i suoi poteri.

## INDIPENDENZA (Pratica)

*Fino a che punto il Difensore Civico è indipendente nella pratica?*

### VOTO: 50

Il DC intervistato riporta di non aver mai ricevuto alcuna pressione politica. Secondo il DC, la legge assicura adeguate risorse per poter svolgere la propria attività in modo professionale ed equo, benché una certa influenza politica può essere rilevata in quanto la nomina viene effettuata dal Consiglio che è un organo politico, quantunque l'elezione avvenga con maggioranza qualificata. La capacità del DC di mantenere un profilo apolitico può essere ridotta se il quorum richiesto per la nomina viene ridotto<sup>365</sup>.

In alcuni casi, Difensori Civici sono stati nominati dal Presidente del Consiglio Regionale (PCR), dopo che normali elezioni sono risultate inattuabili, ciò solo dopo la consultazione con i gruppi politici del Consiglio.

In un caso, la nomina di un DC è stata portata davanti al giudice dal predecessore<sup>366</sup>. Il Tribunale Amministrativo (TAR) con sentenza del 7.10.2010 ha sospeso l'esecuzione del

<sup>358</sup> Legge Regionale n. 12/94 della Regione Toscana, n. 17/80 della Regione Lazio, e n. 15/86 della Regione Liguria.

<sup>359</sup> Vedi ad es. art. 1 della Legge 50/81 (Piemonte) o art. 1 della Legge 25/2003 (Emilia-Romagna).

<sup>360</sup> E.g. art. 8 Legge 25/2003 (Emilia-Romagna) o art.12 Legge 50/1981 (Piemonte).

<sup>361</sup> E.g. art. 9 Legge 25/2003 (Emilia-Romagna) o art.13 Legge 50/1981 (Piemonte).

<sup>362</sup> E.g. art. 10 Legge 25/2003 (Emilia-Romagna) o art.12 Legge 50/1981 (Piemonte).

<sup>363</sup> See art. 10 Legge 25/2003.

<sup>364</sup> E.g. art. 16 Legge 25/2003 e art.19 Legge 50/1981.

<sup>365</sup> Vedi ad es. art. 4 Legge 28/88 (Veneto), emendato dall'art. 8.3 della Legge 27/97, che ha ridotto il quorum necessario da due terzi alla metà. Vedi anche Verona Pubblica, "Difesa imparziale", <http://www.veronapubblica.it/primavera2006/bottoli.htm> (ultimo accesso: 13.06.06).

<sup>366</sup> <http://www.didaweb.net/handicap/leggi.php?a=534>, (ultimo accesso :15.06.2011).

decreto PCR di nomina del nuovo DC perchè, in caso di nomina e non di elezione, la scelta del soggetto “non deve essere discrezionale ma deve prevalere la necessità di trasparenza”<sup>367</sup>.

Anche la coincidenza fra la nomina (o rinomina) del DC e le elezioni amministrative genera un legame fra il ruolo di DC ed i leader politici che è problematica dal punto di vista dell'indipendenza<sup>368</sup>.

L'indipendenza del DC può essere rafforzata da diverse misure. Una può essere l'allungamento del periodo di nomina per evitare sovrapposizioni. Nella Regione Emilia-Romagna i consiglieri regionali non possono presentare reclami al DC per evitare ambiguità. Il DC non può partecipare in gruppi attivi o intraprendere altri ruoli che potrebbero entrare in conflitto con le istituzioni (es. NGO ambientaliste)<sup>369</sup>. Infine si può stabilire il divieto di rielezione<sup>370</sup>. Nessun DC è stato rimosso dal suo incarico prima del tempo.

Il DC può presentare pareri al Presidente della Regione e del Consiglio Regionale e può esprimere il suo parere su bozze di legge. In questo caso la Commissione ha l'obbligo di rispondere al DC entro 30 giorni. In Italia i reclami possono essere presentati al DC senza timore di ritorsioni e senza alcun costo.

## **TRASPARENZA (Legge)**

***Esistono disposizioni concrete che assicurano ai cittadini di ottenere le dovute informazioni sull'attività e l'iter decisionale del Difensore Civico?***

### **VOTO: 50**

Le leggi regionali prevedono alcune clausole di riservatezza. Ad esempio, in Emilia-Romagna il DC ha l'obbligo di tenere riservate tutte le informazioni ricevute nell'esercizio delle sue funzioni o classificate come segrete secondo la legge nazionale. Inoltre, secondo la Legge sulla Privacy n.162/2003, al DC è consentito esternare informazioni solo a richiedenti di diritto<sup>371</sup>.

Il DC è tenuto a presentare al Consiglio un rapporto annuale (generalmente in Marzo) sulla sua attività e sui casi di inefficienza amministrativa riscontrati<sup>372</sup>. Il Consiglio regionale esamina il rapporto ed è chiamato ad adottare, ove possibile, le misure necessarie per soddisfare le richieste del DC. Il DC ha la facoltà di inviare le informazioni raccolte al Presidente del Consiglio. Il rapporto non contiene informazioni confidenziali e viene pubblicato sulla gazzetta ufficiale; il DC può intrattenere contatti diretti con i media, dato che ciò non è vietato dalla legge.

Infine, il DC è tenuto ad evitare qualsiasi attività che possa costituire conflitto di interessi con il suo ruolo, la sua imparzialità e la sua indipendenza.

In Emilia-Romagna l'attività del DC è incompatibile con altre attività, anche private, commerciali, imprenditoriali che possano configurare un conflitto di interessi.

---

<sup>367</sup> La storia è consultabile all'indirizzo: <http://www.didaweb.net/handicap/leggi.php?a=534> (ultimo accesso: 28.11.11).

<sup>368</sup> Intervista con Daniele Lugli, Difensore Civico dell'Emilia-Romagna, 06.06.2011

<sup>369</sup> Intervista con Daniele Lugli, Difensore Civico dell'Emilia-Romagna, 06.06.2011

<sup>370</sup> Legge Regionale 25/2003, come emendate dalla L.R.. 13/2011.

<sup>371</sup> Coloro che detengono un legittimo diritto ad accedere a determinate informazioni.

<sup>372</sup> Cfr.: art. 11 Legge 25/2003 (Emilia Romagna) e art.8 - 9 Legge 50/1981 (Piemonte).

## TRASPARENZA (Pratica)

*Quale è in pratica il livello di trasparenza dell'attività e del processo decisionale del DC?*

**VOTO: 75**

La visibilità o la presenza del DC nei media è piuttosto scarsa. La maggiore fonte di informazione sul ruolo del DC si ricava dal rapporto annuale presentato al Consiglio e pubblicato sulla gazzetta ufficiale. Questi rapporti vengono inoltrati ai Presidenti delle due Camere.

I rapporti di solito contengono sintesi generali e riferimenti a casi specifici. Vengono talvolta organizzate delle vere e proprie "Giornate del Difensore Civico" in alcune regioni o a livello locale. Secondo il DC dell'Emilia-Romagna l'accresciuta visibilità delle azioni del DC ha raddoppiato in pochi anni le richieste ricevute. Si dovrebbero garantire maggiori risorse per migliorare la comunicazione con i cittadini, e la conoscenza dell'istituto, dato che un gran numero di richieste presentate riguardano ambiti al di fuori delle sue competenze. I DC possono anche comunicare con i cittadini attraverso i propri siti web, spesso inseriti nel sito ufficiale della regione.

REGIONE <sup>373</sup>	SITO WEB	SITO WEB INDIPENDENTE	NUMERO VERDE
Valle D'Aosta	SI	NO	NO
Piemonte	SI	NO	NO
Lombardia	SI	NO	NO
Provincia autonoma di Bolzano	SI	NO	NO
Provincia autonoma di Trento	SI	NO	SI
Veneto	NO	SI	SI
Friuli Venezia Giulia	SI	NO	NO
Liguria	SI	NO	SI
Emilia Romagna	SI	NO	SI
Toscana	SI	NO	SI
Marche	SI	NO	NO
Lazio	SI	NO	SI
Abruzzo	SI	NO	SI
Campania	SI	NO	NO
Basilicata	SI	NO	NO
<b>TOTALE</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>7</b>

---

<sup>373</sup> UIL-Formez report, pag. 14



## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*Esistono norme per assicurare che il Difensore Civico sia responsabile per le sue azioni?*

**VOTO: 25**

Le leggi regionali non definiscono particolari responsabilità da parte del DC nell'esercizio delle sue funzioni. Il rapporto annuale inviato ai Consigli Regionali o Provinciali non è soggetto ad esame ma può essere discusso dal Consiglio. La responsabilità del DC può essere controllata dalle Commissioni del Consiglio che possono chiedere al DC in ogni momento chiarimenti sulla sua attività<sup>374</sup>. Il DC è responsabile nel caso che la sua attività (o inattività) rechi danno a terzi<sup>375</sup> o crei un danno alla Pubblica Amministrazione<sup>376</sup>: questo è comunque un principio generale valevole per tutti i pubblici funzionari. Non esistono strumenti specifici per il *whistleblowing*.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*Fino a che punto il Difensore Civico è responsabile per le sue azioni nella pratica?*

**VOTO: 50**

Il DC ha la stessa responsabilità di ogni altro pubblico ufficiale con funzioni di mediazione; è cioè responsabile nel caso le sue azioni danneggino un cittadino. Comunque, nel corso degli ultimi due anni non risulta evidenza di alcun caso in cui il DC sia stato coinvolto. Il flusso di informazioni verso i Consigli è regolare e contiene la descrizione del lavoro, la cooperazione con il settore pubblico, le proposte di miglioramento ed una descrizione delle maggiori aree di intervento. In alcuni casi<sup>377</sup> i DC hanno utilizzato il rapporto per sottoporre richieste particolari (generalmente per poter disporre di maggiori risorse) ai Consigli.

La protezione dei *whistleblowers* è inesistente. Secondo quanto emerso nelle interviste<sup>378</sup> il DC non ha bisogno di un sistema di protezione dell'anonimato, dato che le richieste provengono dai cittadini e non ve ne è dunque bisogno. Ciò è però contrario all'esigenza di procurare protezione ai cittadini che reclamano contro la Pubblica Amministrazione. Nella pratica dunque non esiste alcun sistema di protezione per i dipendenti del DC, né il DC può rifiutarsi di dare informazioni sui reclami ai membri del consiglio regionale/provinciale. Ciò riduce l'interesse dei cittadini nel presentare reclami al DC. L'accesso alle informazioni garantito al DC è comunque protetto dalle leggi sulla privacy<sup>379</sup>.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*Esistono norme che assicurino l'integrità del Difensore Civico?*

**VOTO: 50**

I DC devono attenersi al Codice di Condotta dei dipendenti pubblici<sup>380</sup>. Il Codice di Condotta regola le attività dei funzionari pubblici sottoponendole a principi di imparzialità, efficienza, responsabilità, uso proprio dei beni pubblici, cooperazione, semplificazione e assistenza.

---

<sup>374</sup> Art. 12 *ibid.*

<sup>375</sup> Art. 28 e 97 Cost, art. 22 Legge 3/57.

<sup>376</sup> Art. 1 Legge 29/94.

<sup>377</sup> Vedi ad esempio il Rapporto Annuale del DC del Piemonte, accessibile a: [www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it).

<sup>378</sup> Intervista con Daniele Lugli, Difensore Civico dell'Emilia-Romagna, 06.06.2011.

<sup>379</sup> Decreto legge 196/2003, "Codice in materia di protezione dei dati personali".

<sup>380</sup> Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28 November 2000. Consultabile a: [http://www.ansdipp.it/documenti/Personale/Codice\\_comportamento.asp](http://www.ansdipp.it/documenti/Personale/Codice_comportamento.asp) (ultimo accesso: 15.06.2011).

I pubblici funzionari non possono accettare doni, anche se per terzi, con l'eccezione di oggetti di *modico valore*<sup>381</sup>. Le leggi regionali prevedono che il DC agisca secondo indipendenza e nell'interesse dei cittadini e che si adoperi per evitare ogni situazione di conflitto<sup>382</sup>. Uno dei motivi di ineleggibilità alla carica di DC è la copertura di un ruolo politico, sia esso elettivo che in un partito politico<sup>383</sup>. Nessuna legge prevede la pubblicazione dei beni di proprietà del DC.

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*In che misura viene assicurata l'integrità del DC in pratica?*

### **VOTO: 50**

Nel 2010 il DC del Piemonte ha adottato un Codice Etico<sup>384</sup> basato sul Codice Etico Europeo dei Pubblici Ufficiali<sup>385</sup>.

Il Codice Europeo stabilisce che ogni persona ha il diritto di vedere i propri interessi difesi con imparzialità, capacità ed in un tempo ragionevole dalle istituzioni dell'Unione.

Questo diritto include: il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che un qualsiasi provvedimento venga intrapreso a suo danno; il diritto di ogni persona di poter accedere alle informazioni riguardanti se stesso, tenuto conto degli interessi legittimi di riservatezza e di segretezza professionale; l'obbligo della pubblica amministrazione di rendere conto delle proprie decisioni.

## **INDAGINI**

*Quale è il grado di efficienza del Difensore Civico nell'espletamento della sua attività?*

### **VOTO: 50**

E' da notarsi che il DC non è un giudice e che le sue decisioni non sono immediatamente applicabili. Può solo richiedere un esame della situazione in atto nella pubblica amministrazione come lamentata dai cittadini.

Il DC è un mediatore fra i cittadini e la pubblica amministrazione e tenta quindi di comporre in modo pacifico le varie vertenze. Il DC può informare, persuadere, raccomandare, può chiedere informazioni, comunicare informazioni al potere giudiziario o (solo) richiedere procedimenti disciplinari. Il DC non può dirimere dispute fra privati o assistere i cittadini in tribunale.

Non vi è alcuna procedura standard per proporre un reclamo. La maggior parte dei reclami dei cittadini vengono inviati per email, fax, lettera o telefono.

L'Euro barometro su "La percezione dei DC europei e i diritti dei cittadini"<sup>386</sup> mostra che il diritto di proporre reclami al DC Europeo è più importante per i cittadini italiani che per la media europea (IT 35%, EU 32%), mentre una minore importanza è data alla responsabilità del DC nel ricercare soluzioni per reclami riferentisi a cattiva amministrazione. (IT 24% - EU 27%).

Nel 2010, 713 reclami sono stati presentati in Emilia Romagna, uno ogni 6200 abitanti e in Piemonte 1195 – uno ogni 3800 abitanti<sup>387</sup>.

---

<sup>381</sup> Art. 3 Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

<sup>382</sup> Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28 November 2000.

<sup>383</sup> Vedi art. 9 Legge 25/2003 (Emilia Romagna) e art.13 Legge 50/1981 (Piemonte).

<sup>384</sup> "Regole deontologiche dell'Ufficio del Difensore Civico della Regione Piemonte", pubblicato nel giugno 2010.

<sup>385</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo, adottata il 06.09.2001.

<sup>386</sup> Fonte: <http://www.ombudsman.europa.eu/shortcuts/document.faces/en/10691/pdf.bookmark>

<sup>387</sup> Intervista con Daniele Lugli, Difensore Civico dell'Emilia-Romagna, 06.06.2011..

REGIONE	2010	2009	2009-10 %
Emilia Romagna	713	590	+ 18,00%
Piemonte	1195	690	+ 57,00%

La notorietà del DC sta crescendo<sup>388</sup>, ma il suo ruolo rimane limitato: nel 2010 i difensori civici hanno risposto alle richieste dei cittadini in modo positivo solo nel 33% dei casi (risposte interlocutorie 44%, negative 22,8%).

Le principali mancanze della pubblica amministrazione sono state: mancanza di trasparenza o di informazioni adeguate (42,9%); procedure insoddisfacenti (27,5%), violazione dei diritti umani (13,6%), ritardi ingiustificati (10,5%), discriminazione (5,4%).

## PROMOZIONE DI COMPORTAMENTI CORRETTI

*Il Difensore Civico riesce a stimolare il sorgere di comportamenti etici nella pubblica amministrazione e fra i cittadini ?*

### VOTO: 25

Il DC è in contatto con tutti i settori della pubblica amministrazione, incluse le società controllate e i servizi statali decentralizzati come INPS e INAIL.

Le azioni di denuncia partono solitamente dai cittadini, dato che il DC risulta essere più un "attento ascoltatore"<sup>389</sup>, che un attivo indagatore.

I DC mostrano un forte impegno nell'ascoltare le istanze dei cittadini e nel promuovere il miglioramento della pubblica amministrazione, ma l'efficacia dell'azione del DC dipende però esclusivamente dalla sensibilità politica del suo interlocutore nella PA.

<sup>388</sup>Le richieste al DC della Regione Piemonte sono aumentate del 57% nell'ultimo anno.

<sup>389</sup>Report Annuale del DC della Regione Piemonte.

# CORTE DEI CONTI

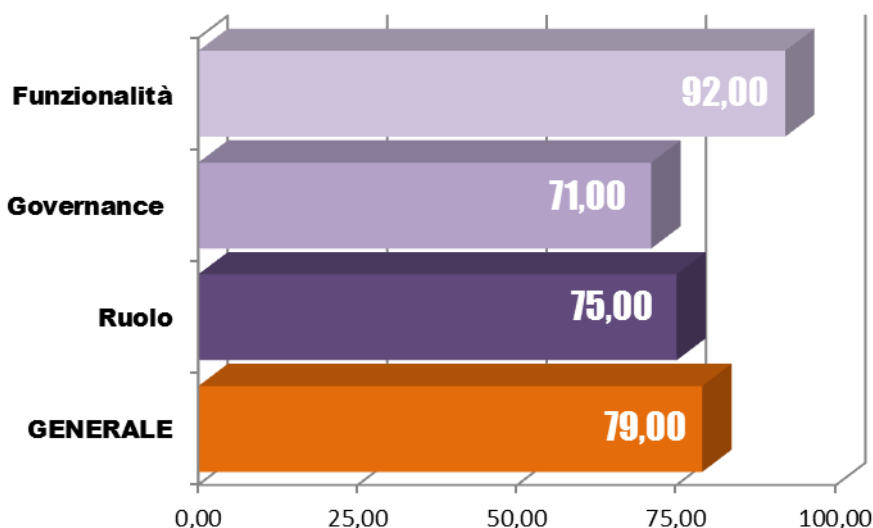
## SOMMARIO

La Corte dei Conti è una delle istituzioni supreme che ha il compito costituzionale di vigilare sulle amministrazioni dello Stato, così da prevenire ed impedire sperperi e cattive gestioni.

La Corte dei Conti è autorevole e rispettata, indipendente e dotata di ampi poteri e di risorse adeguate all'adempimento delle proprie funzioni, sia a livello nazionale che regionale.

La sua funzione di organo ausiliario al potere esecutivo e legislativo è ben delineata: da un lato agisce come "organo ausiliario" di Camera e Senato, per accrescere la trasparenza dell'amministrazione, assicurare la corretta gestione delle pubbliche risorse ed elevare la qualità dei servizi che l'amministrazione rende ai cittadini.

Dall'altro, come "organismo contabile", controlla se gli atti della Pubblica Amministrazione rispettano le norme di legge attraverso verifiche ex ante ed ex post: in questa funzione, la Corte dei conti assume la veste di una "magistratura"<sup>390</sup>.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

La Corte è stata creata nel 1862 nel nascente Stato Italiano per controllare la pubblica amministrazione, prevenire ed evitare lo sperpero di denaro pubblico e la gestione finanziaria dissennata. Per adempiere a questi importanti compiti la Corte dei Conti fu istituita come organo giudiziario secondo il volere di Camillo Benso, Conte di Cavour, che affermò: "È assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile".

Ciò comporta l'esistenza di un'organizzazione la cui indipendenza è garantita "dando ai propri membri lo status di giudici, cui sono assegnate specifiche prerogative (...). L'obiettivo di questo tipo di garanzia era di permettere alla Corte dei Conti di verificare le attività del Governo nella più completa indipendenza. La sua sorveglianza deve coprire tutti i decreti emanati dal Governo (eccetto quelli di carattere politico come la convocazione delle Camere

<sup>390</sup>Vedi [http://www.corteconti.it/chi\\_siamo/la\\_corte/](http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte/)

del Parlamento e la nomina dei Senatori), e tutti gli altri atti che autorizzano la spesa oltre ad un certo tetto, così come gli ordini di pagamento<sup>391</sup>.

Le indicazioni principali sulla struttura, l'organizzazione e i compiti della Corte furono definiti dal Decreto Regio n. 1214 del 12 Luglio 1934, ancora oggi in vigore. In seguito, la Costituzione Repubblicana diede alla Corte dei Conti la più alta legittimazione ed enfasi costituzionale: furono confermate le funzioni di controllo preventivo e consuntivo, e la sua giurisdizione ulteriormente ampliata<sup>392</sup>.

Oggi l'organizzazione della Corte dei Conti<sup>393</sup> è definita dalla legge<sup>394</sup> che prevede un Presidente, un Procuratore Generale, Presidenti di Sezione, Consiglieri, Primi Referendari, oltre allo staff amministrativo al cui vertice siede un Segretario Generale.

In virtù del potere di auto-organizzazione conferitole dalla legge (Decreto legislativo del 20 Luglio 1999, n. 286), la Corte ha approvato un regolamento (risoluzione del 16 Giugno 2000 e successive modifiche) entrato in vigore nel Gennaio 2001, che definisce la propria organizzazione. Per l'espletamento della sua funzione contabile la Corte è strutturata in Sezioni Regionali e Nazionali; per la funzione giurisdizionale è organizzata in sezioni e procure regionali, tre Corti di appello centrali e una Procura generale, oltre alle sezioni unite in funzione di appello.

## **RISORSE (Pratica)**

*Le risorse di cui dispone la Corte dei Conti sono adeguate per il corretto espletamento delle sue funzioni?*

## **VOTO: 75**

Il Bilancio provvisorio per il 2010 è di circa € 312 Mln, -2% rispetto al 2009<sup>395</sup>. Ai sensi dell'articolo 4 della legge 20/1994<sup>396</sup> la Corte dei Conti è autonoma nel definire la propria organizzazione, funzionamento, struttura del bilancio e gestione delle spese. Tuttavia, la Corte deve discutere del proprio bilancio - che fa parte del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri - con l'Esecutivo. Un magistrato della Corte<sup>397</sup> ritiene che le risorse non siano sufficienti per assicurare la totale efficienza della corte. Alcune attività della Corte risultano limitate per via delle risorse troppo esigue, come ad esempio le missioni<sup>398</sup>, le trasferte o le consulenze tecniche,<sup>399</sup> che spesso si rendono necessarie per indagini complesse<sup>400</sup>. Inoltre, entrando in trattative con l'Esecutivo, la Corte dei Conti può perdere in parte la sua autonomia. Questa anomalia è stata recentemente censurata anche dal

<sup>391</sup>Cogliandro G., "The role of the Italian Supreme Audit Institution in fighting corruption and mismanagement, in 'performance auditing' and in the privatisation process", disponibile in inglese su <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan002033.pdf>, consultato il 15.11.2011.

<sup>392</sup>[http://www.corteconti.it/chi\\_siamo/la\\_corte/](http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte/).

<sup>393</sup>Storia, Organizzazione e Funzioni della Corte dei Conti, sono disponibili su [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi\\_siamo/brochure\\_storia\\_funzioni\\_cdc.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi_siamo/brochure_storia_funzioni_cdc.pdf), consultato il 06.06.2011.

<sup>394</sup>La prima è il R.D. 1214/34, l'ultima la legge 45/04.

<sup>395</sup>fonte:

[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/approfondimenti\\_studi/affari\\_generali/bilancio/bilancio\\_2010.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/approfondimenti_studi/affari_generali/bilancio/bilancio_2010.pdf). Le variazioni rispetto all'anno precedente sono state del -0,76% (2008-2009) e +4,05% (2007-2008).

<sup>396</sup> Legge 20/1994 "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"

<sup>397</sup> intervista anonima.

<sup>398</sup> La somma per le missioni nel 2010 è lo 0,26% del bilancio, la metà per magistrati, l'altra per personale amministrativo.

<sup>399</sup> La somma per consulenti è meno dello 0,1% del bilancio annuale della Corte.

<sup>400</sup> Lo stesso intervistato ha dichiarato che per legge non è possibile (o meglio non è chiaro se sia possibile) richiedere consulenze tecniche in fase ispettiva e di accertamento, ma solamente in una seconda fase processuale.

Presidente della Corte<sup>401</sup>. Il bilancio<sup>402</sup> della Corte può essere emendato durante l'anno, (art. 16 e seguenti<sup>403</sup>).

Il numero di magistrati contabili è cresciuto nel corso degli anni (da 83 nel 1934 a 494 del 2009). Nel 2011 il personale amministrativo ha raggiunto le 2487 unità<sup>404</sup>. Recentemente la Corte ha iniziato un processo di riduzione del numero di magistrati – il 15% è andato in pensione nel novembre 2010 – e del personale amministrativo, all'interno di un quadro generale di riorganizzazione e ridimensionamento della spesa della Pubblica Amministrazione<sup>405</sup>. Il personale - secondo le interviste - è adeguato e di ottima qualità, grazie all'elevato livello di formazione e alle rigide procedure di selezione.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*In che misura, per legge, la Corte dei Conti si può ritenere indipendente?*

### **VOTO: 100**

L'Art.100 della Costituzione Italiana dichiara che "La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito." Gli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione delegano alla Corte ulteriori funzioni di controllo.

Secondo l'articolo 81 (che stabilisce che tutti gli atti del Parlamento che autorizzano spese devono indicare come queste verranno coperte), la Corte può sollevare questione di costituzionalità e sospendere l'efficacia degli atti parlamentari fino alla pronuncia della Corte Costituzionale. La Corte controllo anche gli atti del Governo. Quando il controllo è negativo, l'atto non entra in vigore, a meno che il Governo decida di procedere comunque, rispondendone direttamente di fronte al Parlamento, informato dalla Corte dei Conti ("*registrazione con riserva*").

Le procedure di nomina dei vertici istituzionali e dei magistrati contabili ne garantiscono l'effettiva autonomia.<sup>406</sup> L'avanzamento di carriera dei magistrati è deciso dal Governo, ma su proposta della stessa Corte dei Conti. Il Presidente ed il Procuratore Generale non hanno un mandato a termine. Una volta nominati possono abbandonare l'incarico con dimissioni volontarie o per pensionamento per limiti di età. I membri della Corte possono essere trasferiti, rimossi o pensionati, dal Presidente della Repubblica solo a seguito di un giudizio positivo da parte di una commissione composta dai Presidenti e vice-Presidenti delle due camere del Parlamento<sup>407</sup>.

---

<sup>401</sup> Corte dei Conti, Relazione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2011, disponibile su [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/documenti\\_procura/sardegna/relazione\\_per\\_lxinaugurazione\\_dellxanno\\_giudiziario\\_2011.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/documenti_procura/sardegna/relazione_per_lxinaugurazione_dellxanno_giudiziario_2011.pdf) consultato il 15.11.2011. Si veda anche "La Corte dei Conti chiede indipendenza finanziaria".

<sup>402</sup> Decisione n. 1/DEL/2001 "Regolamento concernente la disciplina dell'autonomia finanziaria della Corte dei conti".

<sup>403</sup> Ibid.

<sup>404</sup> Fonte: Storia, Organizzazione e Funzioni della Corte dei Conti, ibid.

<sup>405</sup> Corte dei Conti, Relazione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2011.

<sup>406</sup> "La Corte in sintesi", consultabile all'indirizzo [http://www.corteconti.it/comunicazione/corte\\_in\\_sintesi/index.html](http://www.corteconti.it/comunicazione/corte_in_sintesi/index.html) (ultimo accesso 20/11/2011). Il Presidente della Corte dei conti è nominato tra i magistrati della stessa Corte che abbiano effettivamente esercitato, per almeno tre anni, funzioni di Presidente di sezione ovvero funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali o istituzioni dell'Unione europea. La procedura di nomina prevede l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza. Con Decreto legge 24 dicembre 2003 n. 354, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2004 n. 45 è stato istituito il posto di Presidente aggiunto (art. 7 del R.D. 1214/34 and Law 202/00).

<sup>407</sup> Art. 8, ibid.

Dal 2009 l'autonomia della Corte è più limitata con riferimento alla gestione delle risorse umane. L'articolo 11 della legge 15/2009<sup>408</sup> ha modificato la composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, l'organismo responsabile della gestione del personale della Corte, magistrati inclusi. In precedenza il Consiglio era composto dal Presidente della Corte, dal vice-Presidente, dal Procuratore Generale, da dieci magistrati, e da quattro membri eletti dal Parlamento (c.d. membri "laici"). La legge 15/2009 ha ridotto a quattro il numero dei magistrati, lasciando immutato il numero di membri "laici" nominati dal Parlamento. Sulla legge è stata sollevata questione di costituzionalità ma il ricorso è stato dichiarato inammissibile nel gennaio 2011.

L'articolo 2 della legge 177/88<sup>409</sup> assicura ai magistrati l'immunità da responsabilità legate all'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove. Sono però responsabili per danno ingiusto (art. 2.1) causato con dolo o negligenza nell'adempimento dei propri doveri.

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

*In che misura, in pratica, la Corte dei Conti si può ritenere indipendente?*

### **VOTO: 100**

La Corte dei Conti opera in maniera professionale ed indipendente nei suoi doveri di controllo sull'operato dell'Esecutivo e della Pubblica Amministrazione, in particolare nella sua funzione contabile<sup>410</sup>. Ogni anno la Corte presenta alle Camere la relazione sui risultati della revisione contabile.

La pubblicazione dei risultati della revisione obbliga i funzionari e dirigenti pubblici, in caso di giudizio negativo o di riscontrate patologie e irregolarità gestionali, ad attenersi alle indicazioni del controllore per eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e migliorare la propria azione e comunicare allo stesso le misure adottate<sup>411</sup>. Questo sistema funziona per gli enti locali, meno per le autorità regionali o nazionali. L'intervistato sostiene che a tali documenti si dovrebbe garantire maggior autorevolezza, in quanto i moniti in essi contenuti non sempre vengono ascoltati. Ogni anno ad esempio la Corte evidenzia i costi derivanti allo Stato dall'evasione fiscale e della corruzione (nel 2010 i soli costi della corruzione sono stati stimati in 60 miliardi di Euro), ma ogni anno l'impegno politico contro tali reati è risultato insufficiente<sup>412</sup>. La relazione, sebbene non sia discussa in Parlamento, riceve ampio spazio sui mezzi di comunicazione.

L'influenza politica nei confronti della Corte è molto bassa, come conferma un magistrato intervistato<sup>413</sup>. Anche se quattro degli undici membri del Consiglio di Presidenza sono rappresentanti del Parlamento e i nominati sono proposti dal Primo Ministro, la qualità dei candidati ha sempre garantito l'autonomia della Corte.

Non si sono riscontrati casi di indebita influenza o azioni compromettenti da parte dei membri della Corte.

---

<sup>408</sup>Law 15/2009 "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla 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".

<sup>409</sup>Legge 117/88 "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati".

<sup>410</sup>Si vedano, ad esempio, le decisioni sul bilancio generale dello Stato su <http://www.camera.it/494?categoria=014>

<sup>411</sup>Fonte: Storia, Organizzazione e Funzioni della Corte dei Conti, ibid.

<sup>412</sup>Il Sole 24 Ore, "Sacrifici e lotta all'evasione – lo scambio virtuoso", del 21.11.11.

<sup>413</sup>Intervista anonima.

## **TRASPARENZA (Legge)**

*In che misura è garantito ai cittadini, per legge, l'accesso a informazioni relative all'operato della Corte dei Conti?*

**VOTO: 75**

Tutti i documenti della Corte sono pubblici<sup>414</sup> e la Corte "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito" (articolo 100 della Costituzione). Anche le sessioni della Presidenza del Consiglio della Corte sono pubbliche, a meno che la discussione non verta su questioni particolari, come misure disciplinari nei confronti di membri del personale<sup>415</sup>.

I principali documenti presentati annualmente al Parlamento per la discussione - disponibili anche via web - sono la "Relazione sul Rendiconto generale dello Stato" (Relazione)<sup>416</sup> e il "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica" (Rapporto)<sup>417</sup>.

La Relazione contiene la verifica del rendiconto generale dello Stato, quindi controlla il bilancio nazionale e riporta le tendenze delle finanze locali e nazionali, nonché i punti di maggiore criticità che emergono dall'analisi dei bilanci pubblici e dall'attività di controllo della Corte. Il Rapporto fornisce una valutazione dettagliata sulla strategia economica dell'Esecutivo e sull'efficacia della finanza pubblica.

L'elenco dei magistrati che svolgono attività esterne, sempre previa autorizzazione, e le relative retribuzioni, secondo la "Riforma Brunetta", sono pubblicati ogni anno, anche sul sito web della Corte dei Conti.

## **TRASPARENZA (Pratica)**

*In che misura è garantito ai cittadini, in pratica, l'accesso a informazioni relative all'operato della Corte dei Conti?*

**VOTO: 75**

Sul sito web della Corte, aggiornato quotidianamente, è disponibile una banca dati che contiene la legislazione, i documenti ufficiali della Corte (decisioni, sentenze, pareri), materiali di formazione, newsletter, rassegna stampa, interviste<sup>418</sup>.

Il sito contiene anche il bilancio della Corte, i redditi dei magistrati e dei dirigenti, il tasso di assenteismo e i lavori esterni (che ai sensi delle leggi 296/2006 e 244/2007 devono essere autorizzati).

Il sito è dotato di un motore di ricerca interno e tutti i documenti sono consultabili gratuitamente, anche se potrebbe essere sicuramente migliorato e reso più fruibile<sup>419</sup>.

---

<sup>414</sup>L'accesso ai documenti pubblici è garantito dall'articolo 97 e 98 della Costituzione, dalla legge 241/90 (oggi articolo 22 della legge 15/2005, che assicura il diritto di accesso generale ai documenti pubblici). L'articolo 110 della Costituzione stabilisce che tutte le decisioni giudiziali devono includere una dichiarazione delle ragioni.

<sup>415</sup>Art. 19 e 21 della Decisione 220/CP/2008 "Regole interne per il funzionamento della Presidenza del Consiglio della Corte dei Conti".

<sup>416</sup>La relazione 2010 è disponibile su [http://www.corteconti.it/controllo/finanza\\_pubblica/bilanci\\_manovra\\_leggi/rendiconto\\_generale\\_2009/](http://www.corteconti.it/controllo/finanza_pubblica/bilanci_manovra_leggi/rendiconto_generale_2009/), consultato in data 08.06.2011.

<sup>417</sup>Il rapporto 2011 è disponibile su [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc\\_documento/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2011/delibera\\_28\\_2011\\_contr.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc_documento/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2011/delibera_28_2011_contr.pdf), consultato in data 08.06.2011.

<sup>418</sup>[www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), consultato in data 12.09.2011.

<sup>419</sup>Intervista anonima.



## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*In che misura viene garantito, per legge, che la Corte dei Conti riferisca e sia responsabile per le proprie attività?*

**VOTO: 75**

La Corte – così come ogni altro organismo giudiziario – è un potere autonomo dello Stato. Quindi la responsabilità dei magistrati è limitata, soprattutto è esclusa nell'interpretazione della legge. Il Consiglio di Presidenza<sup>420</sup> ha competenza in materia di sanzioni e misure disciplinari nei confronti dei magistrati della Corte.<sup>421</sup>

Esiste un sistema di revisione delle decisioni delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte, che possono essere impugnate davanti alla sezione giurisdizionale centrale<sup>422</sup>.

La gestione finanziaria della Corte non è soggetta alla revisione esterna.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura viene garantito, in pratica, che la Corte dei Conti riferisca e sia responsabile per le proprie attività?*

**VOTO: 75**

Le decisioni della Corte sono pubbliche e motivate, e nella relazione annuale<sup>423</sup> del Presidente della Corte alle più alte istituzioni dello Stato,<sup>424</sup> la Corte fornisce un resoconto delle sue attività anche rispetto al Rapporto ed alla Relazione per il Parlamento.

Secondo la Costituzione, i giudici sono soggetti soltanto alla legge, ma ciò non significa che siano privi di qualsiasi controllo. Come qualsiasi altro cittadino, i giudici sono responsabili delle condotte penalmente rilevanti e sono soggetti alla giustizia ordinaria secondo le regole del codice penale e di procedura penale. Inoltre i giudici hanno l'obbligo di utilizzare il dovuto zelo nell'espletamento della loro attività e sono responsabili per le loro decisioni in caso di dolo o colpa grave<sup>425</sup>. Il potere disciplinare nei confronti dei magistrati è garantito nel rispetto del "regolare corso della funzione giudiziaria, che è uno dei pilastri fondamentali di uno Stato di diritto"<sup>426</sup> ed è previsto nell'articolo 10 della legge 117/88, e nel Regolamento di Disciplina<sup>427</sup> adottato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti. Ai sensi dell'articolo 10 della legge 117/88, quest'ultimo organo è competente per le azioni disciplinari contro i giudici della Corte dei Conti e per i danni provocati nell'azione giurisdizionale condotta con dolo o colpa grave.

L'azione disciplinare è promossa dal Procuratore Generale e prevede un dibattimento e una decisione finale. Il magistrato sotto giudizio può essere assistito da un avvocato.

---

<sup>420</sup> Art. 10 della legge 117/88 e Decisione 220/CP/2008 "Regole interne per il funzionamento della Presidenza del Consiglio della Corte dei Conti".

<sup>421</sup> Si veda il paragrafo "Indipendenza (legge)" per una descrizione più dettagliata del Consiglio.

<sup>422</sup> Art. 66 del R.D 1214/34, art. 1 del decreto legge 453/93 (legge 19/94).

<sup>423</sup> I discorsi sono disponibili sul sito web della Corte dei Conti [http://www.corteconti.it/giurisdizione/Apertura\\_anno\\_giudiziario\\_Relazioni\\_/](http://www.corteconti.it/giurisdizione/Apertura_anno_giudiziario_Relazioni_/), consultato in data 08.06.2011.

<sup>424</sup> Il Presidente della repubblica, i Presidenti delle due Camere del Parlamento, l'Esecutivo e altre Corti.

<sup>425</sup> Corte Costituzionale, decisione n.191 dell'8 giugno 1981.

<sup>426</sup> Ibid.

<sup>427</sup> Adottato con Decisione della Presidenza del Consiglio n. 28-29 Maggio 2008. Il regolamento è disponibile su [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi\\_siamo/consiglio\\_di\\_presidenza/regolamento\\_inter\\_no\\_cdp.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi_siamo/consiglio_di_presidenza/regolamento_inter_no_cdp.pdf), consultato in data 22.11.11.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*In che misura viene assicurata l'integrità della Corte dei Conti per legge?*

**VOTO: 75**

I magistrati non sono autorizzati a compiere attività fuori ruolo, con alcune eccezioni che devono essere autorizzate dal Presidente<sup>428</sup> – solitamente gli enti governativi centrali che chiedono la presenza di un membro della Corte. Le richieste indirizzate al Presidente del Consiglio non possono indicare alcuna preferenza specifica, limitandosi a specificare la funzione, la durata, il motivo tecnico e giuridico per la richiesta e l'ammontare del compenso.

I magistrati della Corte dei Conti aderiscono a un Codice Deontologico<sup>429</sup> adottato nel 2006 dall'associazione di magistrati della Corte dei Conti. Il Codice contiene una serie di regole che assicura l'integrità della persona e del ruolo assunto. Il codice stabilisce i principi di disinteresse personale, indipendenza e imparzialità dell'azione (articoli 1 e 2), la diligenza e l'operosità (articolo 3), l'uso efficiente delle risorse (articolo 4), la riservatezza delle informazioni (articolo 5), le relazioni con la stampa e gli altri mezzi di comunicazione (articolo 6), e le regole sull'adesione ad altre associazioni (articolo 7). Gli articoli 8 - 10 prescrivono i principi di indipendenza, imparzialità e correttezza del magistrato: quest'ultimo deve evitare, in particolare, "qualsiasi coinvolgimento in centri di potere di qualunque tipo (politico, economico, finanziario, etc.) che possano condizionare l'esercizio delle sue funzioni o comunque appannarne l'immagine" e qualsiasi uso della propria posizione per trarne benefici o vantaggi personali. Il codice non prevede il fenomeno delle cosiddette "revolving doors"<sup>430</sup>.

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*In che misura viene assicurata l'integrità della Corte dei Conti in pratica?*

**VOTO: 50**

Il Codice di Condotta adottato dai giudici della Corte dei Conti è generalmente rispettato dai propri membri, assicurando così l'integrità e l'autorità della Corte. Ciò viene confermato da un magistrato della Corte intervistato. Quando si sono verificati casi di violazione del Codice in passato, l'attività disciplinare è stata ferma ed effettiva.

## **EFFICACIA DEL CONTROLLO**

*Le attività di controllo effettuate dalla Corte dei Conti vengono eseguite in maniera adeguata e hanno efficacia?*

**VOTO: 75**

L'analisi delle recenti decisioni<sup>431</sup> della Corte dimostra come i controlli sulle spese dell'Esecutivo, e delle Amministrazioni Pubbliche Nazionali, Regionali e Locali siano accurate, precise ed imparziali. La Corte vaglia l'effettività dei controlli interni dei dipartimenti governativi, ma effettua anche verifiche sulle performance. Negli ultimi anni la Corte ha ridotto o estinto gli arretrati accumulati<sup>432</sup>. I risultati sono comunicati in dettaglio, sono

---

<sup>428</sup>Decreto del Presidente della Repubblica 27 Luglio 1995, n. 388.

<sup>429</sup>Disponibile su [http://www.amcorteconti.it/altro/codice\\_deo.htm](http://www.amcorteconti.it/altro/codice_deo.htm) consultato in data 21.11.11.

<sup>430</sup>Ovvero l'inibizione ad assumere determinati incarichi per un certo periodo di tempo, dopo che si è ricoperto ruoli istituzionali.

<sup>431</sup>Le decisioni della Corte dei Conti sono disponibili su <http://bddweb.corteconti.it/bdddaccessibile/ricerca.aspx>.

<sup>432</sup>Corte dei Conti, Discorso per l'apertura dell'anno giudiziario 2011

accompagnati da sintesi, comunicati stampa, e diffusi a un ampio pubblico attraverso sedute pubbliche.

I mezzi di informazione assicurano sempre ampio spazio alle relazioni della Corte<sup>433</sup>, anche se questa non sfrutta in maniera adeguata i canali mediatici messi a disposizione<sup>434</sup>.

La Corte analizza le leggi che comportano nuove o maggiori spese (art. 81 della Costituzione). La Corte può adire alla Corte Costituzionale affinché si pronunci sulla legittimità delle leggi che comportano spese per lo Stato<sup>435</sup>. Secondo un magistrato intervistato, l'Esecutivo dà molta importanza all'attività della Corte e tiene in alta considerazione i suoi pareri, mentre il Parlamento non ne sfrutta appieno le risorse messe a disposizione.

## **INDIVIDUAZIONE E PERSECUZIONE DELLE MALVERSAZIONI**

*La Corte dei Conti è efficace nell'individuare e sanzionare le cattive condotte le malversazioni?*

### **VOTO: 75**

La Corte dei Conti (L. 20/1994) può richiedere qualsiasi documento o informazione alle amministrazioni pubbliche o agli enti controllati, ma anche ad effettuare ispezioni e visite in loco. La Corte controlla anche i bilanci e la gestione degli organismi che ricevono aiuti di Stato, per assicurare un utilizzo efficace delle risorse pubbliche.

Quando rileva un'irregolarità, la Corte ha il potere di imporre ad un'autorità pubblica (nazionale, regionale o locale) l'adozione di atti correttivi. Nel caso in cui l'autorità non rispetti le indicazioni della Corte, gli amministratori ed i funzionari sono responsabili per i danni economici subiti dall'ente.

Il controllo della Corte ha un forte effetto deterrente, anche perché comporta sanzioni effettive e l'eventuale blocco di voci del bilancio.<sup>436</sup>

La Corte dei Conti può contrastare la corruzione quando questa comporta un danno alle finanze pubbliche. Nel 2010, le Sezioni Centrali della Corte hanno condannato 90 funzionari pubblici con 47 decisioni<sup>437</sup> per comportamenti corruttivi, per un danno totale di 36 milioni di Euro, mentre 350 funzionari pubblici sono stati condannati dalle sezioni regionali della Corte dei Conti per un totale di 255 milioni di Euro<sup>438</sup>.

## **RUOLO NEL MIGLIORAMENTO DELLA GESTIONE ECONOMICA**

*In che misura la Corte dei Conti riesce ad apportare miglioramenti nella gestione economica degli enti pubblici e delle altre Istituzioni?*

### **VOTO: 75**

Una delle funzioni fondamentali della Corte dei Conti è il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato, per verificare se i dati dichiarati dal Governo in merito alle entrate e alle spese, ai beni dello Stato corrispondono a quelli registrati a bilancio. Secondo il programma di verifica di rendimento, che è stato adottato nell'ottobre 2001, la Corte dei Conti deve anche condurre test a campione per esaminare l'accuratezza dei dati in termini di legittimità delle operazioni, usando la stessa metodologia impiegata dalla Corte dei Conti Europea.

<sup>433</sup>Si veda, ad esempio, "Un indebitamento da 11 miliardi" disponibile su <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-11-03/indebitamento-miliardi-063942.shtml?uuid=Aabi2GIE> consultato in data 23.11.2011.

<sup>434</sup>Intervista anonima

<sup>435</sup>Corte Costituzionale, Decisione n.226 del 12 Settembre 1976, Legge 4 marzo 2009, n. 15.

<sup>436</sup>Si veda <http://www.cndcec.it/MediaContentResource.ashx?/PortalResources/Document/Attachment/4daaf435-b32b-4528-858b-afdb426bacf2/RESPONSAB.%20AMM.RI%20EE.PP.pdf>, consultato in data 23.11.11.

<sup>437</sup>26 decisioni su corruzione e concussione, 13 su peculato e appropriazione indebita, 1 su abuso d'ufficio e 7 per truffa e falso.

<sup>438</sup>Audizione del Presidente della corte dei Conti sul disegno di legge in materia di corruzione A.C. 4434.

La verifica termina con una decisione che certifica la regolarità dei conti. Questa viene, poi, inoltrata dalla Corte al Parlamento, insieme alla Relazione annuale sul rendiconto del Governo, contenente rilievi critici sulla gestione delle risorse finanziarie e proposte amministrative o legislative che possano essere adottate per migliorare il rendimento e la responsabilità.

Queste relazioni annuali, redatte dalla Corte dei Conti a sezioni riunite, includono anche la valutazione delle politiche pubbliche relative all'intera pubblica amministrazione, tenendo in considerazione i rilievi sollevati da ciascuna sezione della Corte.

I controlli della corte sulle spese pubbliche sono particolarmente approfonditi, in particolare quelli sul bilancio dello Stato, esposti poi nella "Relazione sul Rendiconto generale dello Stato"<sup>439</sup>.

La Corte controlla anche l'azione dell'Esecutivo, in modo da esercitare una valutazione generale delle misure del Governo. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica<sup>440</sup> contiene una valutazione dettagliata della strategia economica dell'Esecutivo e dell'effettività della finanza pubblica.<sup>441</sup> Nella condurre la sua analisi tecnica, la Corte esprime raccomandazioni al Governo per promuovere l'efficienza nella sua strategia finanziaria, o sottolinea discrepanze tecniche delle misure (solo dal punto di vista finanziario) con lo spirito o il contenuto della legge.

Nella relazione, le dichiarazioni della Corte sono finalizzate ad assicurare una gestione sensata ed effettiva delle risorse pubbliche e a supportare il Governo nella sua azione politica da un punto di vista tecnico. In questo senso, l'attività di monitoraggio nei confronti dell'Esecutivo non è un'azione giudiziale, nonostante le raccomandazioni siano tenute in debita considerazione<sup>442</sup>.

In passato, ad esempio, la Corte ha sollevato diversi dubbi circa l'uso spropositato di consulenze esterne da parte di alcune amministrazioni pubbliche al posto di un più razionale utilizzo delle risorse interne a disposizione, stabilendo il principio che un'amministrazione pubblica debba prima di tutto utilizzare le risorse a propria disposizione prima di rivolgersi a consulenti esterni. Questo principio è stato poi inserito nella legge 122/2010.

---

<sup>439</sup>La relazione 2010 è disponibile su [http://www.corteconti.it/controllo/finanza\\_pubblica/bilanci\\_manovra\\_leggi/rendiconto\\_generale\\_2009/](http://www.corteconti.it/controllo/finanza_pubblica/bilanci_manovra_leggi/rendiconto_generale_2009/), consultato in data 08.06.2011.

<sup>440</sup>Il rapporto 2011 è disponibile su [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2011/delibera\\_28\\_2011\\_contr.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2011/delibera_28_2011_contr.pdf), consultato in data 08.06.2011.

<sup>441</sup>Ibid.

<sup>442</sup>Discorso del Presidente della Corte dei Conti alla conferenza "Il ruolo di custode delle risorse pubbliche della Corte dei Conti - Il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e la tutela della legalità: la lotta alla corruzione.", presso l'Università del Sannio in data 14 febbraio 2011

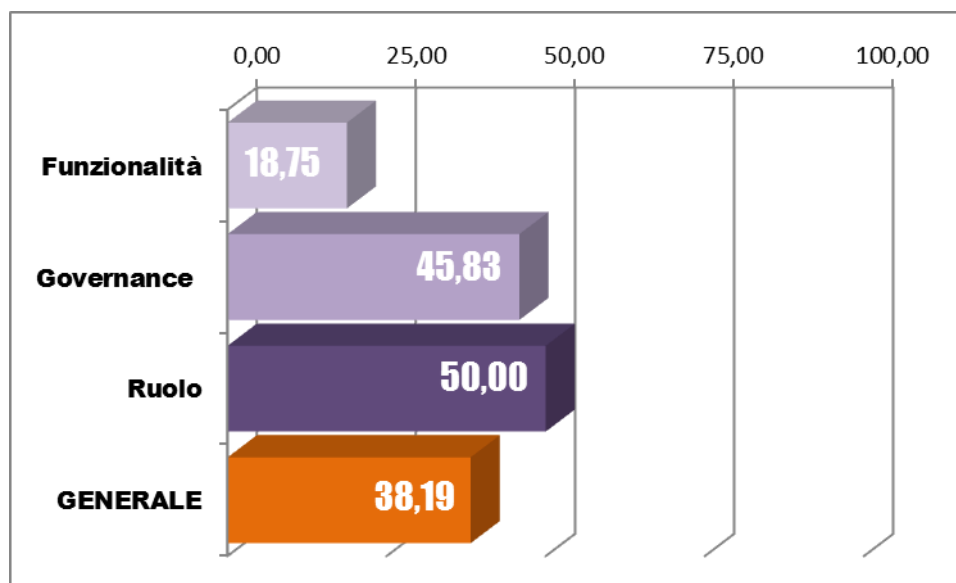
# AUTORITA' ANTICORRUZIONE

## SOMMARIO

In Italia è stato istituito un servizio per la promozione della trasparenza e la prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione. Negli anni il servizio si è evoluto, senza però mai diventare una vera e propria autorità indipendente. Il servizio non ha poteri investigativi, esecutivi e sanzionatori, e di conseguenza si limita a sensibilizzare la pubblica opinione e a fornire informazioni in merito alla corruzione.

Il servizio presenta carenze di risorse e di indipendenza; mostra inoltre limiti in quanto a trasparenza e responsabilità interne. I dipendenti del servizio sono soggetti a frequenti rotazioni, e quasi mai sono stati selezionati attraverso procedure trasparenti e concorsuali.

In questi anni, sebbene la competenza limitata, il servizio ha cercato di svolgere bene il suo ruolo nel sensibilizzare e promuovere la prevenzione della corruzione nel settore pubblico, in particolare nel settore dell'educazione, che si è svolta anche al di là dei propri compiti. Tuttavia, l'assoluta mancanza di indipendenza dal potere politico ne ha ridotto le possibilità di azione.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE<sup>443</sup>

Nel 2003 l'Italia ha firmato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (c.d. UNCAC), che prevede la costituzione di una agenzia anticorruzione.<sup>444</sup> Nel 2004 è stato creato dal Presidente della Repubblica in accordo con il Presidente del Consiglio dei Ministri un Alto Commissario per la lotta contro la corruzione.<sup>445</sup> La struttura dell'Alto commissario<sup>446</sup>

<sup>443</sup>Supportare la lotta alla corruzione è una *mission* specifica del Dipartimento Italiano per la Funzione Pubblica. Questo paragrafo si occupa esclusivamente di questa istituzione. Le altre istituzioni impegnate nella lotta anti-corruzione sono descritte nei pilastri "Forze dell'Ordine" e "Potere giudiziario."

<sup>444</sup>Art. 6 della Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC): ogni Stato membro della Convenzione è tenuto ad "assicurare l'esistenza di uno o più organismi che prevenano la corruzione" e che sia dotato di "indipendenza adeguata [...], risorse e personale specializzato, oltre che di un'adeguata formazione".

<sup>445</sup>La legge 3/2003 ha istituito l'Alto Commissario per la lotta contro la corruzione e altri reati nella Pubblica Amministrazione, che è entrato in funzione solo nel 2004 con il Decreto del Presidente della Repubblica 258/2004.

è stata più volte modificata e quattro Alti Commissari si sono succeduti tra il 2004 e il 2008, anno in cui la struttura è stata abolita e le sue funzioni trasferite nel Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)<sup>447</sup> all'interno del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione – Dipartimento della Pubblica Amministrazione. La convenzione UNCAC è stata ratificata con la legge 116/2009, che ha stabilito "quale Autorità Nazionale Anticorruzione il soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, (art. 68, commi 5 e 6 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) cioè il Dipartimento della Funzione Pubblica. Con la riorganizzazione del 2011, nella struttura del Dipartimento non è più previsto il SAeT. Sin dalle sue origini, l'Autorità Anticorruzione<sup>448</sup> è sempre rimasta sotto il controllo del potere esecutivo (il Governo).<sup>449</sup>

L'Alto Commissario si configurava come organismo monocratico, assistito da alcune strutture di supporto (un Vice commissario, un Vicecommissario aggiunto, cinque esperti selezionati tra i giudici e pubblici ministeri) e da personale amministrativo (un direttore e personale di supporto appartenenti ad altre pubbliche amministrazioni). Nel 2003 all'Alto Commissario erano state affidate tre funzioni:

- Periodica revisione degli strumenti legali e delle pratiche amministrative nella prevenzione e nella lotta alla corruzione;
- Identificazione di aree critiche;
- Valutazione del livello di vulnerabilità della Pubblica Amministrazione alla corruzione e a comportamenti criminali associati.

L'Alto Commissario era stato inoltre autorizzato a condurre indagini amministrative (d'ufficio o su richiesta di un organismo della Pubblica Amministrazione), sviluppare analisi e studi in tema di corruzione e monitorare le procedure contrattuali e di spesa con l'obiettivo di prevenire il dispendio di risorse pubbliche. Al termine del procedimento, l'Alto Commissario poteva comunicare alla Pubblica Amministrazione i risultati della verifica, senza però avere alcun potere applicativo o capacità sanzionatoria.

Nel 2008 l'alto Commissario viene abolito e sostituito dal SAeT. Tra i suoi compiti, non più quello di condurre indagini ma quello di "valorizzare l'esperienza accumulata sinora e supportare il processo di trasparenza lanciato dal Governo".<sup>450</sup>

Nel 2011 il SAeT scompare e le funzioni anticorruzione restano in capo al Dipartimento della Funzione Pubblica.

## **RISORSE (Legge)**

*In che misura vengono garantite per legge all'Autorità Anticorruzione risorse adeguate per svolgere le proprie funzioni?*

### **VOTO: 25**

Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) si colloca all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica (d'ora in poi anche "il

---

L'Alto Commissario è stato soppresso con l' articolo 68 §6 lett. a) del Decreto Legge 112/2008, convertito con la legge 133/2008.

<sup>446</sup>SAET, 2009, Rapporto al Parlamento.

<sup>447</sup>Da un punto di vista tecnico, le funzioni appartengono a un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della funzione pubblica). Per ulteriori dettagli si consulti [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>448</sup>L'espressione è puramente tecnica.

<sup>449</sup>Secondo l'articolo 1 della legge 3/2003, l'Alto Commissario è sotto le dirette dipendenze funzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>450</sup>SAET, La riforma della Pubblica Amministrazione in Italia, <http://www.anticorruzione.it/site/334/Default.aspx>, (ultimo accesso: 06.12.2011)

Dipartimento”). Le risorse per le operazioni di quest’ultimo Dipartimento sono previste in un capitolo speciale<sup>451</sup> del budget della Presidenza del Consiglio contenuto nella Legge Finanziaria approvata ogni anno dal Parlamento.

Il Dipartimento non ha autonomia legale per proporre il suo bilancio, che ogni anno è assegnato secondo la disponibilità generale di risorse, le priorità politiche dell’Esecutivo e il giudizio del Parlamento che approva la Legge Finanziaria. Le risorse per il 2011 sono state introdotte con una legge ad-hoc.<sup>452</sup>

Non esistono indicatori oggettivi per stabilire il bilancio da destinare al Dipartimento che può essere integrato da fondi-extra o tramite decisioni politiche<sup>453</sup> o da progetti specifici finanziati da altre Istituzioni (come l’Unione Europea).

Nessuna disposizione parla di benefici legati alla confisca di beni o altri meccanismi simili, in quanto il Dipartimento non ha poteri di indagine e di esecuzione.

## **RISORSE (Pratica)**

*L’Autorità Anticorruzione dispone nella pratica di risorse adeguate al raggiungimento dei propri obiettivi?*

### **VOTO: 25**

Dopo un periodo iniziale di crescita, le risorse per l’Autorità Anti-corruzione sono sensibilmente diminuite dal 2007 al 2010. La legge 3/2003, che ha istituito l’Alto Commissario, inizialmente rendeva disponibile la somma di Euro 582,000,<sup>454</sup> per poi arrivare fino ai 6,4 milioni di Euro nel 2007. Le risorse per il 2008 sono state ridotte a 2,5 milioni di Euro e a 2 milioni di Euro nel 2011.<sup>455</sup>

Secondo il Capo del Dipartimento, il bilancio disponibile non presenta “alcuna carenza di risorse per sviluppare il lavoro”<sup>456</sup>.

Nel 2008 l’Alto Commissario contava un personale di 57 unità che potenzialmente potevano arrivare fino ad 88. Parte di questo personale è stato poi assegnato al Dipartimento della Funzione Pubblica quando l’Alto Commissario è stato soppresso. Nel 2010 il SAeT era formato da un personale di 15 persone<sup>457</sup>, molti dei quali a tempo parziale, altri incaricati come consulenti esterni,<sup>458</sup> selezionati attraverso chiamate dirette piuttosto che con procedure pubbliche. Nel periodo in esame due esperti<sup>459</sup> hanno concluso le collaborazioni presso il SAeT, mentre un terzo ha assunto un’importante carica in un’Agenzia Sanitaria Locale del Sud Italia.

Nessuna informazione è disponibile in merito all’uso del bilancio assegnato per quest’anno e l’anno scorso (nel 2011 erano previsti 2 milioni di Euro) in quanto per il SAeT non è disponibile alcun bilancio pubblico.

La raccomandazione X della Relazione di Valutazione del GRECO relativa all’Italia dichiara che “a un organismo, che sia o meno il SAeT, devono essere conferite l’autorità e le risorse per valutare periodicamente l’efficacia dei sistemi messi a punto dalle amministrazioni

---

<sup>451</sup>Capitolo di Spesa n. 168 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale.

<sup>452</sup>Decreto Legge 78/2010, articolo 7, § 31-bis.

<sup>453</sup>Il Ministero dell’Economia e delle finanze è autorizzato a modificare il bilancio attraverso decreto.

<sup>454</sup>Si veda l’articolo 1 della Legge 3/2003.

<sup>455</sup>Si vedano Legge 311/2004 art.1 §242, Legge 266/2005 art. 1 §255, Legge 266/2005 art. 1 §20, Legge 248/2006, Legge 244/2007, e Decreto Legge 78/2010, art. 7 § 31-bis.

<sup>456</sup>Intervista con Antonio Naddeo, Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. 22/07/2011

<sup>457</sup>Dati del network “European Partners Against Corruption”, [http://www.epac.at/download/epac/EPAC\\_ITALY.pdf](http://www.epac.at/download/epac/EPAC_ITALY.pdf) (ultimo accesso: 08/12/11).

<sup>458</sup>La lista di consulenti (fino al 2010) è disponibile su <http://www.innovazionepa.gov.it/chi-e-chi/consiglieri-consulenti-ed-esperti/consiglieri-consulenti-ed-esperti.aspx> (ultimo accesso: 09/12/11).

<sup>459</sup>Una rivista sostiene che uno di loro ha una stretta relazione con un membro della Camera dei Deputati e ex Ministro della Giustizia.

pubbliche per prevenire e identificare la corruzione, per rendere pubbliche tali valutazioni, e per elaborare le raccomandazioni che sono ritenute necessarie<sup>460</sup>.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*In che misura all'Autorità Anticorruzione è garantita piena indipendenza per legge?*

**VOTO: 25**

Ad oggi l'Italia non ha un'agenzia anti-corruzione formalmente indipendente.

L'articolo 1 della legge 3/2003 aveva istituito un Alto Commissario "sotto le dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri". Secondo il Decreto 258/2004, l'Alto Commissario restava in carica cinque anni ed era nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio e deliberazione del Consiglio dei Ministri. L'Alto Commissario poteva essere rinominato una sola volta e nulla era stabilito in merito alla computabilità di tale carica con altre funzioni o responsabilità.

Le funzioni dell'AC ora sono in capo al Dipartimento della Funzione Pubblica, sotto la responsabilità del Capo di Dipartimento. L'articolo 6 della legge 116/2009 stabilisce che deve essere garantita l'autonomia e l'indipendenza dell'Autorità Anticorruzione, ma il Dipartimento è parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è alle dirette dipendenze del Ministero della Funzione Pubblica.

Per quanto riguarda il personale, non era prevista alcuna garanzia in materia di licenziamenti né alcun tipo di immunità per le azioni compiute nell'ambito delle proprie funzioni. A nessuna di queste lacune si è rimediato quando le competenze dell'Alto Commissario sono state trasferite al Dipartimento della Funzione Pubblica.

In generale, infatti, i funzionari pubblici non possono essere rimossi senza giusta causa. I dipendenti del SAeT, però, provenendo da altri settori della Pubblica Amministrazione possono essere riassegnati al proprio ufficio di provenienza o ad un'altra funzione dal Capo Dipartimento senza incorrere nell'ipotesi di rimozione.

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

*In che misura l'Autorità anti-corruzione è indipendente nella pratica?*

**VOTO: 0**

Il Dipartimento della Funzione Pubblica è una divisione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dunque non è indipendente. Secondo il Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>461</sup>, però, l'indipendenza del suo servizio non rileva particolarmente in quanto "si occupa soltanto della prevenzione". L'indipendenza, spiega, è una caratteristica fondamentale per quelle autorità che devono applicare la legge effettuando indagini e imponendo sanzioni.

In ogni caso sostiene che il problema della scarsa indipendenza del personale del SAeT non si pone poiché lo staff che vi lavora proviene da diversi settori dell'amministrazione pubblica, "determinando una situazione di sostanziale sicurezza per quanto riguarda l'indipendenza funzionale di ogni membro della struttura".

Di parere opposto è la Corte dei Conti, secondo cui il Dipartimento non possiede le caratteristiche di indipendenza richieste dalla Convenzione delle Nazioni Unite (UNCAC). Si nota, infatti, che negli ultimi anni il personale che si è occupato di corruzione (prima presso l'Alto Commissario, poi nel SAeT) ha subito frequenti cambiamenti.

<sup>460</sup>GRECO, 2009, Joint First and Second Evaluation Round - Evaluation Report on Italy, p. 40.

<sup>461</sup>Intervista con il Capo Dipartimento della Funzione Pubblica, dott. Antonio Naddeo.



Il Dipartimento non presenta alcuna relazione strutturale con le autorità responsabili dell'applicazione della legge.<sup>462</sup> A differenza di queste ultime, che portano avanti le indagini in tema di corruzione, le attività di ricerca del Dipartimento seguono, piuttosto, le procedure amministrative e non sfociano in alcun provvedimento di tipo giurisdizionale.

## **TRASPARENZA (Legge)**

*In che misura, per legge, è assicurato l'accesso alle informazioni relative alle attività e alle decisioni dell'Autorità Anticorruzione?*

**VOTO: 25**

Il Capo del Dipartimento deve redigere una relazione semestrale<sup>463</sup> per il Presidente del Consiglio dei Ministri in cui si descrive l'attività del Dipartimento. La Presidenza, a sua volta, deve riferire annualmente il contenuto delle relazioni ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato. Non vi è alcuna disposizione relativa al metodo o al contenuto delle relazioni, né è previsto l'obbligo di renderlo disponibile al pubblico.

Il decreto del Presidente del Consiglio del 2 ottobre 2008 impone che il SAeT si occupi di elaborare un quadro completo della corruzione nella pubblica amministrazione, anche attraverso una relazione annuale per il Consiglio dei Ministri che descriva le aree geografiche e le amministrazioni più interessate dal fenomeno.

## **TRASPARENZA (Pratica)<sup>464</sup>**

*In che misura è garantito un adeguato livello di trasparenza delle attività e nelle decisioni dell'Autorità Anticorruzione?*

**VOTO: 25**

Uno degli obiettivi dei servizi anti-corruzione è di stimolare la consapevolezza sul tema della corruzione, come si evince anche dal sito istituzionale,<sup>465</sup> che contiene la descrizione del SAeT (missione, funzioni e struttura), studi e relazioni, accordi e convenzioni con altri soggetti che si occupano di corruzione, legislazione e analisi normative, giurisprudenza della Corte dei Conti e dati statistici.<sup>466</sup> Il sito web è stato aggiornato regolarmente fino all'estate del 2011; dopodiché solo l'agenda degli incontri ha subito cambiamenti.

Alle relazioni annuali presentate al Parlamento è dedicata una pagina del Dipartimento per la Funzione Pubblica.<sup>467</sup>

Informazioni solo parziali sono disponibili sul sito del Dipartimento in merito alla remunerazione del personale SAeT,<sup>468</sup> e non c'è alcun tipo di trasparenza sul bilancio di quest'ultimo. Inoltre, nessuno dei servizi acquistati dal SAeT è stato assegnato con un sistema di appalti pubblico. Nonostante non vi sia alcun motivo di pensare che le procedure non siano state compiute secondo la legge, è auspicabile che la trasparenza sugli aspetti economici del servizio venga incrementata.

---

<sup>462</sup> Ancorage-Net, 2006. Disponibile su [http://ancorage-net.org/index.jsp?page=acas&country=Italy&menu=sub\\_aca](http://ancorage-net.org/index.jsp?page=acas&country=Italy&menu=sub_aca) consultato il 22.12.11.

<sup>463</sup> Articolo 4 della Legge 3/03.

<sup>464</sup> Intervista con il Capo Dipartimento della Funzione Pubblica, dott. Antonio Naddeo..

<sup>465</sup> [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

<sup>466</sup> Sono disponibili alcuni grafici solo con riferimento all'anno 2005/2006. Si veda <http://www.anticorruzione.it/site/325/Default.aspx> consultato il 23.12.11.

<sup>467</sup> [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it) con la sola eccezione della 1° relazione "1° mappa dell'alto commissario anticorruzione, printed on the 2007", disponibile in formato cartaceo.

<sup>468</sup> Si veda <http://www.innovazionepa.gov.it/chi-e-chi/consiglieri-consulenti-ed-esperti/consiglieri-consulenti-ed-esperti.aspx> consultato il 23.12.11

## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*In che misura viene garantito per legge che l'Autorità Anticorruzione riferisca e risponda del proprio operato?*

**VOTO: 25**

A norma di legge, i servizi anti-corruzione rispondono al Presidente del Consiglio e, indirettamente, al Parlamento, non ai cittadini.<sup>469</sup>

In tema di *whistleblowing*, una bozza di legge approvata dal Senato il 15 giugno 2011 e al momento all'esame della Camera dei Deputati,<sup>470</sup> all'art. 4 (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti) prevede che "il pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. Salvi gli obblighi di denuncia previsti dalla legge, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, fino alla contestazione dell'addebito disciplinare."

Al momento, però, la legge non è ancora in vigore e valgono solamente le regole del codice di condotta disciplinare per i dipendenti pubblici che sono ispirate ai principi di senso morale e alla salvaguardia dell'integrità dei dipendenti e di soggetti terzi che entrano in contatto con la Pubblica Amministrazione.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura viene garantito, nella pratica, che l'Autorità Anticorruzione riferisca e risponda del proprio operato?*

**VOTO: 25**

Le relazioni presentate alle Camere includono l'analisi dettagliata dei dati ufficiali a disposizione, anche se i relativi giudizi sembrano cambiati nel corso degli anni. Nel 2007 la relazione descrive la corruzione come fenomeno "sistemico", e segnala la mancanza di seri sforzi politici e burocratici per contrastarla. Nello stesso senso, la relazione 2009 del SAeT descrive i dati a disposizione sulla corruzione come "la punta dell'iceberg" e sottolinea l'importanza di considerare la parte nascosta di questo reato. Nel 2011, invece, la corruzione è descritta come un fenomeno stabile, marginale e misurabile con precisione. Sono, inoltre, messi in discussione gli studi del Corte dei Conti sulle dimensioni economiche della corruzione, così come quelli di Transparency International e dell'OCSE dove l'Italia non compare tra le migliori nazioni. Il sistema repressivo è considerato "assolutamente eccellente" e nulla viene detto circa i termini di prescrizione, l'assenza di un sistema di protezione del *whistleblowing* e sulla mancanza di misure contro la corruzione nel settore privato.

La relazione del 2011 sembra, dunque, descrivere una situazione nettamente migliore degli anni precedenti e, a prescindere dal fatto che la sua impostazione possa essere condivisa, è limitata in quanto rappresentata una strenua difesa del Sistema Pubblico più che un'analisi oggettiva del fenomeno e delle sue tendenze. Nulla è detto, in particolare, sugli schemi della corruzione e sulla pericolosa contiguità tra imprenditori, politici e organizzazioni criminali.

---

<sup>469</sup>Legge 3/03 e Decreto del Presidente della Repubblica 258/2004.

<sup>470</sup>Per seguire l'evoluzione della trattazione del disegno di legge alla Camera dei Deputati si veda <http://www.camera.it/126?legislatura=16&tab=1&pdl=4434>, (ultimo accesso: 23.12.2011)

## **INTEGRITA' (Legge)**

### *I meccanismi a garanzia dell'integrità dei membri dell'Autorità Anticorruzione sono adeguati?*

#### **VOTO: 75**

Nel 2005 l'Alto Commissario ha adottato un codice etico<sup>471</sup>, che indica i principi-guida di un corretto comportamento per i dipendenti dell'ufficio. Il codice si ispira per molti articoli al codice di condotta per i dipendenti pubblici, con alcune regole particolari legate alle attività particolari del servizio anti-corruzione.

L'articolo 5 stabilisce che, nell'esecuzione dei propri doveri, il dipendente deve evitare di assumere o condurre attività che possano configurare, anche lontanamente, un conflitto di interesse. In questo caso il dipendente deve notificare per iscritto al Capo del Dipartimento il conflitto di interesse (finanziario e non) che egli, il suo coniuge o convivente e i suoi parenti fino al quarto grado hanno nelle attività o nelle decisioni di competenza dell'Ufficio.

Su richiesta motivata del Capo del Dipartimento, il dipendente deve fornire ulteriori informazioni sui suoi beni e sulla sua posizione fiscale. Questi dovrà inoltre astenersi dal partecipare a decisioni o attività dell'Ufficio che, direttamente o indirettamente, possano influenzare interessi finanziari e non finanziari suoi o dei suoi parenti.

I dipendenti sono tenuti, inoltre, a segnalare la propria partecipazione ad attività che potrebbero danneggiare l'immagine di imparzialità dell'Ufficio, anche se non si configura un vero e proprio conflitto di interessi.

L'Articolo 8 è dedicato ai doni e impone che i dipendenti non accettino per se o per altri, neppure per occasioni speciali o festività, regali che abbiano valore economico da soggetti (privati, associazioni, imprese) che siano in qualche modo interessati alle attività dell'Ufficio. Doni di particolare valore devono essere riferiti al direttore.

Il dipendente, inoltre, non può accettare denaro o regali o omaggi di alcun tipo per la partecipazione a conferenze, seminari o eventi simili. Il rimborso delle spese di viaggio e di pernottamento è ammesso nella misura in cui tali spese siano rimborsate anche agli altri partecipanti.

Dal punto di vista sanzionatorio, infine, il codice lascia al capo dell'ufficio la responsabilità di gestire la violazione del codice stesso.

## **INTEGRITA' (Pratica)<sup>472</sup>**

### *In che misura è garantita l'integrità dei membri dell'Autorità Anticorruzione nella pratica?*

#### **VOTO: 75**

In questi anni non si è verificato alcun caso di violazione del codice di condotta o di altri standard etici.

---

<sup>471</sup>Art. 1 del Codice Etico: [http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Codice\\_etico.pdf](http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Codice_etico.pdf) (Ultimo accesso: 23.12.2011).

<sup>472</sup>Intervista con il Capo Dipartimento della Funzione Pubblica, dott. Antonio Naddeo.

## **PREVENZIONE**

### ***In che misura l’Autorità Anticorruzione intraprende attività di prevenzione nella lotta contro la corruzione?***

**VOTO: 50**

Il compito principale del servizio anti-corruzione è quello di promuovere la cultura dell’integrità e di prevenire la corruzione. Il servizio ha messo in atto diverse iniziative in tal senso, ma manca ancora una strategia anticorruzione nazionale.

Nella raccomandazione I della relazione di valutazione, il GRECO richiede che “il Servizio Anti-corruzione e Trasparenza (SAeT) o altra autorità competente, con il coinvolgimento della società civile, sviluppi pubblicamente e con chiarezza una politica anti-corruzione che prenda in considerazione la prevenzione, l’individuazione, l’indagine e la persecuzione della corruzione, e preveda il monitoraggio e la valutazione della sua efficacia”.<sup>473</sup>

Per quanto riguarda la prevenzione, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 ottobre 2008, all’articolo 1, stabilisce che “ Il Dipartimento della Funzione Pubblica conduce l’attività di indagine all’interno della Pubblica Amministrazione, anche con l’obiettivo di elaborare analisi e studi sulla sostenibilità e l’adeguatezza del quadro legislativo e delle misure portate a termine dalle amministrazioni per prevenire e combattere la corruzione e altre forme di comportamenti illeciti nella pubblica amministrazione (...)”.

La Pubblica Amministrazione può inoltre suggerire interventi legislativi attraverso l’ufficio legislativo della Funzione Pubblica, così come collaborare con tale ufficio per tutte le misure che siano in accordo con il Ministero per la Pubblica Amministrazione e dell’Innovazione. Il SAeT ha anche un ruolo di coordinamento nelle attività di lotta alla corruzione, come emerge dall’articolo 1, paragrafo 2, del suddetto Decreto del Presidente del Consiglio del 2008, secondo cui tale servizio deve predisporre “un piano annuale a livello nazionale per la trasparenza dell’azione amministrativa insieme con le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali interessate che venga migliorato e perfezionato di anno in anno.”

Oltre a relazioni in collaborazione con diverse istituzioni, si ricordano alcuni degli studi sviluppati negli ultimi anni:

- Con Transparency International Italia il volume “Il ruolo del *whistleblowing* in Italia. Stato dell’arte, buone pratiche e criticità per una corretta applicazione”.
- Con Cittadinanzattiva, tre relazioni in materia di sanità, servizi di pubblica utilità e sull’impatto della società civile sulla trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni.
- Con l’Università di Roma “Tor Vergata” – CISPA uno studio sulla percezione della corruzione in Italia e sui metodi per prevenire il fenomeno.

## **EDUCAZIONE<sup>474</sup>**

### ***In che misura l’Autorità anti-corruzione è impegnata in attività di educazione e formazione sulla lotta alla corruzione?***

**VOTO: 50**

Il Servizio Anticorruzione non ha alcuna competenza diretta nel campo dell’educazione. Il Dipartimento ha alcuni protocolli di intesa con Dipartimenti di alcune Università come la “la Scuola di Specializzazione in Scienza Amministrativa” dell’Università di Bologna, il Dipartimento “Istituzioni e Società” presso l’Università di Perugia, il Centro di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione “Vittorio Bachelet” della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) a Roma.

<sup>473</sup>Relazione di valutazione del GRECO, ibid., pag. 8.

<sup>474</sup>Intervista con il Capo Dipartimento della Funzione Pubblica, dott. Antonio Naddeo.

Tutte queste istituzioni portano avanti attività di ricerca accademica e di formazione con l'obiettivo, tra gli altri, di diffondere una cultura della legalità non solo nelle istituzioni ma anche nella società civile.

Nel portare avanti altre forme di collaborazione con istituzioni pubbliche e private attraverso seminari, conferenze ed eventi nazionali ed internazionali come FORUM P.A., COMPA e la celebrazione della Giornata mondiale contro la corruzione, il SAeT è impegnato a sensibilizzare il pubblico sul tema della corruzione.

Il Dipartimento ha, inoltre, siglato accordi con numerose istituzioni pubbliche e private per lanciare forme di collaborazione finalizzate all'acquisizione e allo scambio di dati e informazioni, e per sviluppare ed incoraggiare la cultura della legalità e della trasparenza amministrativa.

Infine, in accordo con Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione (SSPA) è stato lanciato il progetto "Per una cultura dell'Integrità nella Pubblica Amministrazione" che ha portato all'organizzazione di seminari e conferenze sul tema, aperti non solo al personale interessato ma a tutta la comunità istituzionale ed accademica.

# PARTITI POLITICI

## SOMMARIO

Gli scandali di Mani Pulite e Tangentopoli nei primi anni '90 hanno fatto emergere un vero e proprio sistema di corruzione politica in grado di drenare ingenti risorse sia pubbliche che private. In pochi mesi, la giustizia, supportata dal forte consenso della società civile, ha colpito e di fatto portato alla cancellazione di molti partiti che si erano formati nel periodo del secondo dopoguerra. Questa "pulizia" spianò la strada a nuovi movimenti politici della cosiddetta "Seconda Repubblica", che avrebbero dovuto rappresentare un nuovo modo di far politica.

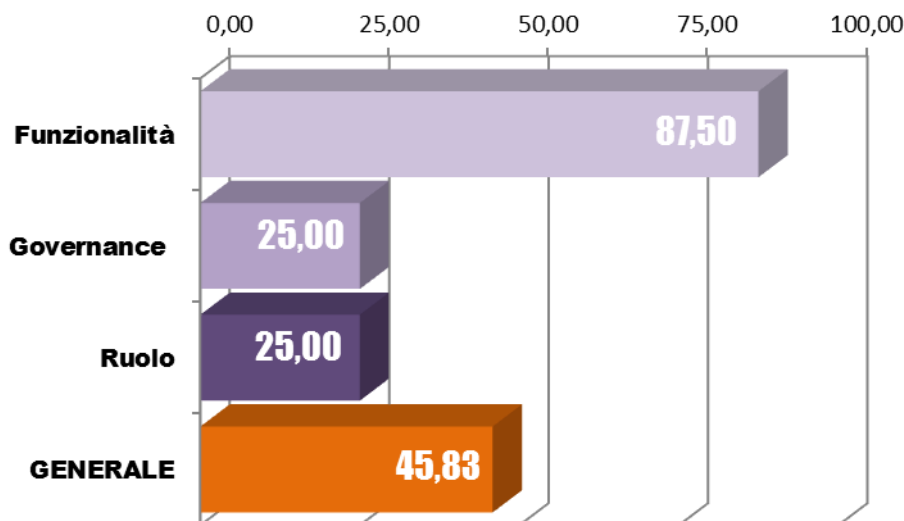
I partiti politici di oggi non sembrano avere imparato dagli errori del passato. Anzi, hanno replicato i medesimi modelli di influenza e infiltrazione in ogni settore della vita pubblica, riducendo la partecipazione diretta dei cittadini alla democrazia e moltiplicando le occasioni di clientelismo e corruzione.

Per poter esercitare il loro controllo, infatti, i partiti hanno bisogno di leadership forti che orientino le decisioni di tutti, di notevoli risorse per sostenere l'apparato politico ed assicurare la fedeltà dei sostenitori, e di grande libertà nell'usarle. Fino ad oggi i partiti hanno beneficiato di una quantità consistente di denaro pubblico, previsto direttamente - o indirettamente - per legge, nonostante diversi referendum abbiano dimostrato la volontà dei cittadini di ridurre i costi della politica. I flussi di denaro, anche privato, che entrano nelle casse dei partiti non sono sottoposti a controlli adeguati e attendibili. Le risorse di cui godono i partiti sono dunque elevate, ma lo stesso non si può dire del loro livello di trasparenza e responsabilità.

Nel 2005, il Parlamento ha adottato una nuova legge elettorale, che ha introdotto un sistema bipolare (creando in questo modo due coalizioni fondate su due principali partiti) e ha eliminato il sistema delle "preferenze", che consiste nella possibilità per gli elettori di assegnare il loro voto a un candidato segnando il suo nome sulla scheda elettorale. Con il nuovo sistema, gli incarichi vengono assegnati a seconda dell'ordine del candidato sulla lista elettorale, decisa dai leader dei partiti.

Negli ultimi 17 anni, infine, l'autonomia dei partiti in Italia è stata influenzata dalla partecipazione diretta di Berlusconi nella scena politica. L'indipendenza degli stessi ne ha risentito, raggiungendo livelli molto bassi.

E' impossibile distinguere i partiti politici per la loro integrità o per il ruolo attivo nella lotta alla corruzione.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

La legge non impone particolari condizioni sulla struttura e sull'organizzazione dei partiti. Questi ricadono nella categoria delle associazioni e, in quanto tali, possono essere creati con poche semplici procedure. Ogni movimento politico è libero di auto organizzarsi, acquisendo il diritto (se il partito raggiunge una dimensione significativa) di ricevere finanziamenti dallo Stato.

Grazie a questa libertà di organizzazione la *governance* interna dei partiti risulta essere molto eterogenea tra gli stessi. Al momento i tre maggiori partiti per dimensioni sono il Partito Democratico (PD), il Popolo della Libertà (PDL) e la Lega Nord (LN). Il PD è stato fondato nel 2007 come fusione di diversi partiti di sinistra e di centro; il PDL è stato ufficialmente fondato nel 2009 da Silvio Berlusconi, con l'unione dei movimenti di destra; la Lega Nord è un partito separatista fondato nel 1991 da Umberto Bossi.

### RISORSE (Legge)

*Il contesto legale e le risorse messe a disposizione per legge ai partiti politici sono adeguati a garantirne il corretto funzionamento?*

### VOTO: 100

Il contesto normativo volto a disciplinare i partiti politici in Italia è molto scarso, in quanto l'attività politica è regolata solo nei suoi principi di base.

Un primo riferimento lo si trova nella Costituzione in cui si riconosce il ruolo dei partiti politici nell'assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita politica. L'articolo 49 della Costituzione stabilisce, infatti, che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

L'art. 98, terzo comma, prevede la possibilità di stabilire con legge limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per alcune determinate categorie di pubblici funzionari: magistrati, militari, funzionari ed agenti di polizia, diplomatici. Inoltre, la XII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione vieta la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista. Queste disposizioni hanno avuto un'attuazione tramite legge ordinaria 121/1981 (divieto di iscrizione ai partiti per i funzionari di polizia), con il d.lgs. 109/2006 (divieto di iscrizione ai partiti politici dei magistrati) e con la legge 645/1952, cosiddetta "legge Scelba" che attua il divieto di riorganizzare il partito fascista.

In assenza di una disciplina specifica, i partiti politici sono assimilati di fatto alle associazioni non riconosciute così come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha stabilito che "i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche"<sup>475</sup> regolate dall'art.18 della Costituzione (Diritto di associazione e relativi limiti) e dall'art.36 e seguenti del Codice Civile. L'art. 18 prevede che tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente "senza autorizzazione".

Un partito può costituirsi mediante atto scritto (contratto di associazione), basato su due principali documenti: l'atto costitutivo e lo statuto.

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico ai partiti, la normativa è invece piuttosto complessa e insoddisfacente, concedendo però una cospicua quantità di denaro pubblico, in proporzione ai risultati elettorali.

Ne risultano limitate sia la trasparenza che gli obblighi di rendicontazione a carico dei partiti.

La prima regolamentazione (Legge 195/74) prevedeva il finanziamento pubblico dei partiti presenti in parlamento. La legge, successiva ad alcuni gravi scandali di corruzione in cui fu scoperto che alcune aziende pubbliche finanziavano i partiti, si poneva come obiettivo di fornire risorse pubbliche in modo trasparente, evitando il rischio di tangenti. La legge

<sup>475</sup>Decisione della Corte Costituzionale 79/2006.

prevedeva il finanziamento solo dei partiti presenti in Parlamento, escludendo quindi i partiti minori dall'allocazione delle risorse.

Ciò condusse al primo referendum abrogativo della legge<sup>476</sup>, proposto nel 1979. La consultazione raggiunse il quorum richiesto (50% + 1 dei votanti) ma il risultato fu negativo e la legge rimase in vigore.

Le leggi successive<sup>477</sup> hanno sostanzialmente conservato, se non aumentato, le risorse pubbliche messe a disposizione. A tale proposito, la legge 658/81 ha raddoppiato il finanziamento pubblico ed ha introdotto una nuova forma di pubblicità dei bilanci. Nell'aprile del 1993, durante lo scandalo di Tangentopoli, con un nuovo referendum si abrogò il finanziamento pubblico ai partiti<sup>478</sup>. Otto mesi dopo venne però riconosciuto ai partiti il finanziamento sotto forma di "contributo per le spese elettorali", con legge 515/1993. Con la Legge 2/1997 si introdusse la possibilità per i contribuenti di destinare il 4 per mille dell'imposta sul reddito al finanziamento di partiti e movimenti politici, ma il meccanismo non riscosse grande successo.

L'effettiva reintroduzione del finanziamento pubblico ai partiti avvenne con la legge 157 del 1999<sup>479</sup> che in concreto prevede cinque fondi per elezioni alla Camera, al Senato, al Parlamento Europeo, alle Regioni e per i referendum, erogati in rate annuali con interruzione in caso di fine anticipata della legislatura.

Un'ulteriore modifica avviene con la legge 156 del 2002, "Disposizioni in materia di rimborsi elettorali", che abbassava dal 4 al 1% il quorum per ottenere il rimborso elettorale.

Infine, con la legge 51/2006 si è previsto che l'erogazione sia dovuta per tutti e cinque gli anni di legislatura, indipendentemente dalla sua durata effettiva.

L'ammontare complessivo del finanziamento pubblico è calcolato<sup>480</sup> in 1 Euro all'anno per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali. Le somme vengono distribuite in proporzione ai risultati delle elezioni e pagate in rate annuali per cinque anni, senza considerare la durata effettiva della legislature, anche se inferiore.

La legge prevede invece dei meccanismi più complessi per le donazioni individuali e di aziende. I contributi annuali fino a 50.000 Euro da parte di individui sono permessi e non sono controllati. Le donazioni sopra i 50.000 Euro devono invece essere dichiarate.

I contributi pubblici di ogni tipo sono vietati. Le donazioni di aziende sono permesse ma necessitano di autorizzazione da parte degli organi decisionali e di registrazione nel bilancio dell'azienda. Le donazioni tracciabili (non in contanti) effettuate a favore dei partiti possono essere dedotte dalle tasse.

Dal 1997 (art. 8 della legge 2/97) i partiti devono fornire entro la fine di luglio un rendiconto di esercizio al Presidente della Camera dei Deputati. Il rapporto viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e viene eseguito un controllo di conformità da un Collegio di Revisori.

## **RISORSE (Pratica)**

*Le risorse di cui dispongono in pratica i partiti politici sono adeguate a garantirne il corretto funzionamento?*

### **VOTO:100**

---

<sup>476</sup>Il quesito referendario era: "Volete che sia abrogata la legge 2 maggio 1974, n. 195, "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", come modificata, nell'art. 3, terzo comma, lettera b, dall'articolo unico della legge 16 gennaio 1978, n. 11, "Modifiche alla legge 2 maggio 1974, n. 195, concernente norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici"? Parteciparono al referendum l'81,2 % degli aventi diritto di voto (43,6% sì, 56,4% no).

<sup>477</sup>Leggi che hanno regolato il finanziamento ai partiti: la legge 195 del 2 maggio 1974, La legge 659 del 18 novembre 1981, la legge 369 dell'8 1996, la legge 515 del 10 dicembre 1993, la legge 2 del 2 gennaio 1997, la legge 157 del 3 giugno 1999, il Decreto Ministeriale (D.M.) del 23 febbraio 2001, la legge 156 del 26 luglio 2002, la legge 51/2006.

<sup>478</sup>Il referendum fu successivo allo scandalo di Tangentopoli. In quorum fu raggiunto, e la legge fu abrogata con il 90,3% dei sì.

<sup>479</sup>Titolo della legge: "Norme in materia di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie".

<sup>480</sup>Art. 2 §1 lett. a) e b) della legge 156/2002 con art 1 §5 e §6 della legge 157/99.



In Italia i partiti politici hanno a disposizione ingenti quantità di denaro, anche pubblico, che permettono loro di condurre ogni attività senza problemi.

I dati del Corte dei Conti<sup>481</sup> mostrano come i costi sostenuti dai partiti per le elezioni nel periodo 1994-2008 siano aumentati significativamente (con un picco di 123 milioni di Euro nel 2006), mentre i rimborsi sono aumentati ancora più velocemente, fino al 400% (500 milioni di Euro nel 2006)<sup>482</sup>. E' evidente come questo sistema di rimborsi elettorali si trasformi in pratica in un vero e proprio finanziamento pubblico, aggirando così la volontà espressa dai cittadini e riducendo trasparenza e responsabilità dei partiti<sup>483</sup>.

La stessa Corte dei Conti afferma che "quello che viene normativamente definito contributo per il rimborso delle spese elettorali è, in realtà, un vero e proprio finanziamento". Il sistema attuale permette in pratica ai partiti di ricevere, secondo diversi principi contenuti nella legge, quei contributi che il referendum aveva abrogato (Vedi Tabella 1).

**TABELLA 1**

<b>Contributi 1994-2008</b>	<b>Spese riconosciute (A)</b>	<b>Contributi Statali (B)</b>	<b>Differenza tra B e A</b>	<b>Percentuale B/A</b>
in €	579.001.383	2.253.612.233	1.674.607.849	389,22
In USD	810.601.936,2	3.155.057.126,2	2.344.450.988,6	389,22

Le risorse vengono spartite tra quasi tutti i partiti politici.

La legge ha ampliato il finanziamento a quei partiti che raggiungono la soglia del 1% dei voti. Secondo un ex-membro del Parlamento<sup>484</sup> intervistato, la situazione finanziaria dei partiti di maggioranza e opposizione è molto simile. I cospicui finanziamenti<sup>485</sup> permette ai partiti di realizzare tutti i compiti e le attività senza ricorrere ad altri fondi.

Il Partito Democratico (PD), per esempio, ha concluso l'anno 2010 con disponibilità liquide pari a 19 milioni di euro senza alcun debito<sup>486</sup>.

I finanziamenti pubblici rappresentano il 90% delle risorse finanziarie dichiarate dai partiti. Il resto deriva da quote di tesseramento, donazioni di Deputati e Senatori, campagne di finanziamento e donazioni private. La pubblicazione dei Report finanziari in Gazzetta Ufficiale e l'audit annuale non assicurano la piena trasparenza dei finanziamenti, come hanno dimostrato diverse recenti inchieste<sup>487</sup>.

<sup>481</sup>Corte dei Conti, "Referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 13 – 14 aprile 2008", " Tabella 1 pag.184. Report disponibile sul sito [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecddc/documenti/controllo/controllo\\_spese\\_elettorali/delibera\\_cse\\_9\\_2\\_009.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecddc/documenti/controllo/controllo_spese_elettorali/delibera_cse_9_2_009.pdf), ultimo accesso 05.12.11.

<sup>482</sup>Il rapporto medio tra spese e i contributi pubblici durante tutto il periodo è del 389%. Il tasso è andato crescendo da 129,38% nel 1994 a 456% nel 2008.

<sup>483</sup>Questo aspetto verrà descritto successivamente.

<sup>484</sup>Intervista all'ex parlamentare di Forza Italia Giuseppe Rossetto svolta il 30 giugno 2011

<sup>485</sup>Una recente indagine pubblicata su "L'Espresso" del 22 Luglio 2010, a firma di Primo de Nicola, calcola che dal 1994 al 2010 i partiti politici abbiano incassato dallo stato circa 3 miliardi di euro. Lo studio della Corte dei Conti ha stimato 2,3 miliardi di Euro.

<sup>486</sup>Intervista all'on. Antonio Misiani, tesoriere del Partito Democratico, svoltasi il 26/7/2011

<sup>487</sup>Vedere a titolo di esempio il caso Penati (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/10/10/corruzione-soldi-al-partito-penati-per-otto.html> ultimo accesso 06.12.11), o il caso Cristiani ([http://www.ilgiornale.it/interni/tangenti\\_arrestato\\_nicolivicepresidente\\_consigliodella\\_regione\\_lombardia/franco\\_nicoli\\_cristiani-tangente-arresto/30-11-2011/articolo-id=559757-page=0-comments=1](http://www.ilgiornale.it/interni/tangenti_arrestato_nicolivicepresidente_consigliodella_regione_lombardia/franco_nicoli_cristiani-tangente-arresto/30-11-2011/articolo-id=559757-page=0-comments=1) ultimo accesso 06.12.11)

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*In che misura, per legge, ai partiti politici vengono garantite piena autonomia e indipendenza da pressioni esterne?*

### **VOTO: 75**

La Costituzione garantisce l'indipendenza dell'attività politica. In particolare, l'art 17 prevede che i cittadini abbiano "il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica".

L'Art.18 prevede che i cittadini abbiano il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare".

L'unico caso di partito messo al bando riguarda il Partito Fascista, come riportato nell'articolo XII delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione. La legge assicura un equo bilanciamento della presenza dei partiti sui media durante la campagna elettorale (legge sulla *par condicio*)<sup>488</sup>: ad ogni partito è assicurata la stessa disponibilità di tempo sui media. L'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)<sup>489</sup> è incaricata di monitorare e punire qualsiasi violazione individuata in tal senso.

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

*Ai partiti politici vengono garantite in pratica piena autonomia e indipendenza da pressioni esterne?*

### **VOTO: 75**

Non vi è dubbio che i partiti godono della più ampia indipendenza ed autonomia, e l'attività politica non comporta alcun rischio personale<sup>490</sup>. L'autonomia - o impunità - si manifesta soprattutto nella possibilità di usare la "violenza verbale" contro gli avversari, siano essi altri partiti, esponenti di altri organi dello stato, cittadini, simboli, che ha portato sostituito la dialettica. La denigrazione dell'avversario serve a coprire l'incapacità di raggiungere accordi su questioni di primaria importanza per il Paese<sup>491</sup>.

Un altro problema<sup>492</sup> riguarda il conflitto di interesse e lo squilibrio mediatico delle diverse forze politiche.<sup>493</sup>

---

<sup>488</sup>Legge 28/2000.

<sup>489</sup>L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è un'autorità indipendente, istituita dalla legge 249 del 31 luglio 1997. Risponde del proprio operato al Parlamento, che ne ha stabilito i poteri, definito lo statuto ed eletto i componenti.

<sup>490</sup>Va segnalato come, anche in un passato recente, alcuni esponenti del mondo dell'accademia che collaboravano con lo Stato, siano stati feriti o uccisi da gruppi criminali e terroristici. L'episodio più recente è avvenuto nel 2002, quando le Nuove Brigate Rosse hanno assassinato il giuslavorista Marco Biagi, allora Consulente del Ministero del Welfare. Stessa tragica sorte toccò pochi anni prima (1999) al giurista Massimo D'Antona, Consulente del Ministero del Lavoro. Si veda la Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, "Relazione sull'omicidio D'Antona". disponibile sul sito <http://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/186376.pdf>.

<sup>491</sup><http://www.lapoliticaitaliana.it/Articolo/?d=20111001&id=43618>

<sup>492</sup>Intervista all'ex parlamentare di Forza Italia Giuseppe Rossetto svolta il 30 giugno 2011 ed intervista all'on. Antonio Misiani, tesoriere del Partito Democratico, svoltasi il 26/7/2011

<sup>493</sup>Il tema viene trattato più diffusamente nel pillar Media.

## **TRASPARENZA (Legge)**

*In che misura, per legge, è assicurata la piena trasparenza dei partiti politici?*

### **VOTO: 25**

Il sistema di finanziamento pubblico ai partiti politici è spiegato nei paragrafi "Risorse". Tale sistema include sia il finanziamento dei partiti che quello delle campagne elettorali. Il quadro normativo è complesso e cambia frequentemente, ma in generale la trasparenza del sistema è molto scarsa.

Le informazioni finanziarie dei partiti devono essere fornire regolarmente agli organismi di monitoraggio, ma la verifica contabile prende in considerazione solo la conformità con quanto prescritto dalle leggi e della documentazione di supporto presentata per ottenere i rimborsi. I limiti di spesa e l'obbligo di dichiarare contributi in contanti sono previsti dalla legge, ma nulla impedisce ai politici di utilizzare soggetti esterni (ad es le fondazioni) per i propri scopi, eludendo i controlli.

Vige anche l'obbligo di pubblicare informazioni sintetiche sui media, mentre i documenti integrali sono accessibili negli uffici regionali. Le sanzioni in caso di infrazione delle regole sono molto alte.

### **FINANZIAMENTO DEI PARTITI POLITICI**

Il finanziamento di un partito presente in almeno una delle due Camere del Parlamento si basa sulle contribuzioni volontarie dello 0,4% delle entrate fiscali, divise secondo I risultati delle elezioni<sup>494</sup>. L'Art. 8 della legge 2/1997 descrive le regole finanziarie che si applicano ai partiti e ai movimenti politici. Ogni anno i partiti sono tenuti a presentare un rendiconto di esercizio, una relazione sulla situazione economico-patrimoniale e sull'andamento della gestione nel suo complesso ed il bilancio di eventuali società partecipate.

Questi documenti devono essere pubblicati nei giornali, sottoposti a controllo e trasmessi alla Presidenza di entrambe le Camere e al Collegio dei Revisori<sup>495</sup>. La dichiarazione del patrimonio finanziario deve includere informazioni conformi all'Art. 4 della legge 659/1981, secondo il quale le donazioni individuali sopra i 50.000 Euro devono essere identificate: sia il donatore che il beneficiario del contributo devono inviare una dichiarazione congiunta al Presidente della Camera dei Deputati.

La legge richiede che il sistema finanziario sia trasparente e responsabile.

### **CAMPAGNA ELETTORALE**

La legge 515/93 regola il sistema dei rimborsi per le spese delle campagne elettorali, il limite di spesa per ogni candidato<sup>496</sup> ed il sistema di rendicontazione dei costi. Le donazioni individuali al di sotto dei 20.000 Euro non devono essere registrate e rendicontate: si tratta di una soglia abbastanza alta.

Tutte le altre donazioni devono essere registrate e rendicontate, la Corte dei Conti ha il dovere di verificare i report. Le donazioni non hanno un limite massimo. Secondo l'art. 12 §3 della legge 515/93, il controllo si limita alla verifica dell'effettiva corrispondenza tra le spese con quanto disposto dalla legge e alla regolarità dei documenti forniti. Non è richiesto di fornire informazioni circa la provenienza dei soldi.

I rendiconti finanziari possono essere consultati liberamente presso gli uffici del Collegio regionale di garanzia elettorale. In caso di violazione delle norme la sanzione può comportare pesanti ammende e la decadenza della carica del candidato eletto (art. 15 legge 515/93).

---

<sup>494</sup>Art. 1 della Legge 2/1997.

<sup>495</sup>La dichiarazione sul patrimonio finanziario deve essere pubblicata entro il 30 giugno di ogni anno in due quotidiani, di cui almeno uno deve avere una diffusione nazionale. Entro il 31 luglio la dichiarazione è comunicata alla Camera dei Deputati che la pubblica entro dicembre in Gazzetta Ufficiale.

<sup>496</sup>52.000 Euro più 1 centesimo per ogni circoscrizione elettorale. La coalizione del PDL, per esempio, ha un limite di spesa di 95 milioni di Euro.

## FONDAZIONI POLITICHE

Nel valutare il livello di trasparenza dei partiti politici non si può non tener conto della crescita “esponenziale” delle fondazioni politiche ad essi collegati (fondazioni, associazioni, centri di ricerca, think-tank connessi con o fondati da politici)<sup>497</sup>.

Queste organizzazioni non sono soggette alla legislazione in vigore per i partiti (in particolare per la parte che concerne la gestione finanziaria).

Secondo alcuni giornali, queste rappresentano un espediente per violare la legge sul finanziamento privato della politica.

Solo alcune di queste fondazioni pubblicano la lista dei donatori<sup>498</sup>.

## TRASPARENZA (Pratica)

*In che misura, in pratica, è assicurata la piena trasparenza dei partiti politici?*

### VOTO: 25

Le informazioni relative agli aspetti finanziari dei partiti politici sono fornite in maniera regolare agli organismi di monitoraggio.

Il rispetto delle norme sulla trasparenza delle spese elettorali viene valutato dalla Corte dei Conti, come riportato nei rendiconti della Commissione Elettorale della Corte alle Camere<sup>499</sup>.

Nonostante ciò, il controllo si limita al rispetto formale della legge, e alla verifica dei documenti di supporto.

Il limite di spesa e la soglia entro la quale non è necessaria la dichiarazione dei contributi in contanti sono piuttosto alti<sup>500</sup>. L'ammontare dei rimborsi ottenuti tramite finanziamento pubblico è aumentato regolarmente, al punto che è diminuito il bisogno di ricorrere a risorse esterne. Le informazioni pubblicate sui media sono scarse e i documenti completi sono accessibili solo negli uffici regionali. Alcuni partiti sembrano più riluttanti di altri a pubblicare i loro dettagli economici sui propri siti internet<sup>501</sup>. Alcuni partiti sono invece più trasparenti e rendono disponibile il loro bilancio per consultazione e *download* sul sito internet gratuitamente<sup>502</sup>. La questione relativa alle fondazioni politiche e ai collegamenti tra queste e i partiti indebolisce di molto il livello di trasparenza generale.

## RESPONSABILITA' (Legge)

*In che misura, per legge, i partiti politici sono responsabili delle loro attività economiche?*

### VOTO: 25

La legge 2 del 1997 obbliga tutti i partiti a comunicare il loro stato patrimoniale, la loro dichiarazione dei redditi, le note addizionali ed un rendiconto del tesoriere sulla gestione patrimoniale. Tutti i partiti devono usare lo stesso format per il bilancio ed il rendiconto finanziario<sup>503</sup>. I partiti sono tenuti a preparare un budget finale delle spese per le elezioni, che permette loro di usufruire del diritto al rimborso. Il budget finale deve rispettare i criteri sanciti

---

<sup>497</sup>Il Velino ha delineato una lista delle fondazioni politiche, chiamate anche *think tank*. L'articolo è disponibile sul sito <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/11/27/linciucione-della-fondazione/173450/>, ultimo accesso 06.12.11.

<sup>498</sup>Il fatto quotidiano, “La galassia delle fondazioni politiche, nessuno spiega da dove arrivano i soldi”. Disponibile sul sito <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/11/27/linciucione-della-fondazione/173450/>, ultimo accesso 06.12.11.

<sup>499</sup>Corte dei Conti – Collegio di Controllo delle spese elettorali, “Referto ai presidenti delle camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della camera dei deputati e del senato della repubblica del 13 - 14 aprile 2008

<sup>500</sup>Le donazioni individuali al di sotto dei 50.000 non devono essere dichiarate, e la soglia di spesa per le elezioni nazionali, per ogni coalizione si aggira intorno ai 100 milioni di euro.

<sup>501</sup>Intervista all'ex parlamentare di Forza Italia Giuseppe Rossetto svolta il 30 giugno 2011

<sup>502</sup>Vedere a riguardo <http://beta.partitodemocratico.it/speciale/trasparenza/bilancio.htm>, <http://organizzazione.italiadeivalori.it/documenti.htm>, <http://radicali.it/trasparenza/bilancio>.

<sup>503</sup>La legge prescrive il format per la dichiarazione.

dalla legge 515/1993<sup>504</sup> e deve essere poi consegnato, corredato dalla documentazione di supporto, alla Camera dei Deputati e al Collegio regionale di garanzia elettorale, che è parte della Corte di Appello regionale. Tutti i budget devono essere inviati alla Corte dei Conti.

I controlli vengono svolti da una Commissione di controllo nominata dal partito, che ha anche il compito di inviare il rapporto conclusivo alla Camera. Una Commissione di controllo interna alla Camera dei Deputati esegue successivamente un ulteriore controllo, per verificare che la dichiarazione finanziaria elaborata dal partito sia perfettamente conforme alla legge. Secondo la legge 515/93 i Presidenti delle Camere e la Corte dei Conti controllano i report annuali forniti dai partiti, in cui sono incluse le fonti di finanziamento.

Entro tre mesi dalle elezioni, ogni eletto deve fornire una dichiarazione delle spese sostenute e i debiti contratti per la campagna elettorale. Non è richiesto l'invio di giustificativi, poiché è sufficiente un'auto-dichiarazione. Deve essere inoltre allegata anche una dichiarazione in cui siano riportati i contributi ed i servizi ricevuti, oltre alle spese sostenute.

I contributi ed i servizi offerti da persone individuali, se superiori a 20.000 Euro, e tutti i contributi ed i servizi di qualsiasi ammontare o valore che provengano da soggetti diversi, devono essere riportati analiticamente. Devono essere allegate anche le informazioni relative a conti bancari e postali. La dichiarazione finanziaria deve essere firmata dal candidato e controfirmata da un professionista che ne certifica la veridicità.

L'Art. 4 della legge 659/81 sancisce che chiunque non adempie gli obblighi sulle comunicazioni "ovvero dichiara somme o valori inferiori al vero è punito con la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dal terzo comma dell'articolo 28 del codice penale".

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura, in pratica, i partiti politici sono responsabili delle loro attività economiche?*

**VOTO: 25**

I partiti forniscono regolarmente le informazioni alle Camere e alla Corte dei Conti, che in adempimento del suo ruolo ne verifica la veridicità e riporta nuovamente alle Camere. Il rapporto annuale fornito dalla Corte dei Conti alle Camere, valuta la regolarità formale dei rapporti finanziari e dei budget.

Nella pratica, dunque, il sistema di controllo sui partiti politici (inclusa l'attività della Corte dei Conti) è limitata al controllo sulla conformità dei resoconti ai requisiti legali, cd. *controllo di legittimità* e non ad un controllo di merito.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, i partiti politici sono tenuti a garantire l'integrità della loro governance interna?*

**VOTO: 25**

Ogni partito politico ha facoltà di decidere autonomamente le sue regole interne di *governance*, così come stabilite nello Statuto. Questo non dà nessuna garanzia di integrità, anche se negli statuti dei singoli partiti è possibile individuare qualche elemento di tutela.

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*In che misura, in pratica, i partiti politici sono tenuti a garantire l'integrità della loro governance interna?*

**VOTO: 25**

---

<sup>504</sup>Vedere il paragrafo Responsabilità (Legge).

La *governance* democratica interna dei partiti politici è molto diversa da un partito all'altro. Solo uno degli statuti analizzati richiede l'accettazione obbligatoria di un codice etico. L'analisi degli Statuti dei principali partiti rivela differenze significative<sup>505</sup>: i candidati per le cariche di Sindaco, Presidente di Provincia, Presidente di Regione e Primo Ministro possono essere selezionati o dai sostenitori attraverso il meccanismo delle primarie o selezionati dal presidente del partito a livello nazionale.

Tutti gli statuti stabiliscono gli stessi organismi (assemblea, presidente / segretario generale, comitati e giunte); solo uno degli statuti analizzati è risultato poco chiaro poiché delinea una struttura mista tra associazione privata (il cui accesso è ristretto e soggetto ad approvazione) e associazione pubblica con accesso libero. Anche i meccanismi necessari ad apportare modifiche allo statuto spesso divergono: in generale comunque le modifiche sono ammesse solo tramite approvazione dell'assemblea nazionale.

Le pratiche di *governance* interna dipendono dalla prassi e dal tipo di *leadership* di ciascun partito: alcuni sono "presidenziali", altri hanno meccanismi interni più democratici.

Se i primi vengono spesso criticati per la mancanza di effettiva democrazia nei processi decisionali, i secondi sono però spesso contraddistinti da frequenti spaccature tra diverse correnti interne.

La sfiducia dei cittadini verso i partiti, in particolare nei confronti della loro integrità, emerge chiaramente dai risultati del Global Corruption Barometer 2010<sup>506</sup>, che mostra come questi siano considerati dai cittadini italiani l'istituzione più corrotta, ancor più del Parlamento e della Pubblica Amministrazione (con un punteggio di 4.4 su 5)<sup>507</sup>.

## RAPPRESENTANZA DELL'INTERESSE COLLETTIVO

*In che misura i partiti politici riescono ad aggregare e a rappresentare i più significativi interessi collettivi nella sfera politica?*

### VOTO: 50

Mani Pulite e Tangentopoli hanno portato all'emersione o alla creazione di nuovi movimenti e partiti, oggi radicati nella sfera politica nazionale, basati su posizioni antitetiche.

Con la scomparsa dei maggiori partiti storici (es. Democrazia Cristiana, Partito Socialista e Partito Comunista Italiano) si è generato un sistema bipolare in cui competono due grandi coalizioni, che si sono più volte alternate al governo. Nonostante le forti differenze ideologiche, i due maggiori partiti non sembrano essere legati a particolari gruppi sociali o di interesse. UN nuovo gruppo di centro sta cercando di emergere in questo sistema.

Nuovi movimenti che fanno della cosiddetta "anti-politica" la propria bandiera, hanno aumentato considerevolmente i loro sostenitori, specialmente tra i più giovani, in reazione alla politica "tradizionale" considerata corrotta e poco credibile. Anche questi nuovi movimenti sono però deboli rispetto alla scarsa trasparenza o alla mancanza di democraticità. Secondo gli intervistati<sup>508</sup>, i grandi gruppi di interesse non hanno un eccessivo potere di controllo sui partiti poiché la maggior parte dei finanziamenti proviene dallo Stato.

In Italia si registra un'alta partecipazione al voto ed i partiti possono contare per le loro attività sul supporto di molti cittadini volontari. Il clientelismo si riscontra maggiormente in alcune aree dell'Italia meridionale, nelle quali la politica è ancora vissuta come un meccanismo attraverso il quale si possono ricevere sussidi o posti di lavoro. Vi sono anche diversi sistemi virtuosi di collaborazione con la società civile, come dimostrato dall'ultimo referendum<sup>509</sup> che, a prescindere dal risultato, ha dimostrato come una campagna portata avanti da organizzazioni e comitati di cittadini, insieme ad alcuni partiti politici, possa raggiungere risultati eccellenti in termini di partecipazione.

<sup>505</sup>Gli statuti analizzati si riferiscono ai seguenti partiti: Popolo della Libertà, Partito Democratico, Lega Nord, Radicali, Italia dei Valori.

<sup>506</sup>Il report è disponibile sul sito [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results)

<sup>507</sup>Da 0 a 5, dove 0 è "per nulla corrotto" e 5 "del tutto corrotto".

<sup>508</sup>Intervista all'ex On. Giuseppe Rossetto e intervista all'on. Antonio Misiani, tesoriere del Partito Democratico

<sup>509</sup>Referendum su acqua, nucleare e legittimo impedimento del 12 e 13 giugno 2011.

## **IMPEGNO NEL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE**

*I partiti politici sono sufficientemente attivi nella lotta alla corruzione?*

**VOTO: 0**

Il contrasto alla corruzione non è stata esplicitamente citata come priorità di governo negli ultimi programmi elettorali dei due principali partiti (PDL e PD), anche se dei tentativi di migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione e la trasparenza del Settore Pubblico.

Nessun partito, né di Governo né di opposizione, ha mostrato un sincero interesse a rendere più efficace e concreta la lotta alla corruzione, se non in seguito a scandali e a notizie di reati riportati dai principali mezzi di informazione nazionali.

Se la lotta alla corruzione è finalmente entrata nell'agenda politica, ciò è dovuto alle attività e alle pressioni esercitate dalla società civile, da una parte dei media e del settore privato, ma soprattutto dall'indignazione, comprensibile e crescente, dei cittadini, ormai esausti di vedere le risorse del proprio Paese saccheggiate.

# MEDIA

## SOMMARIO

Bisogna distinguere il settore televisivo dalle altre forme di informazione pubblica, poiché i principali protagonisti nel settore TV, la RAI – emittente pubblica – e MEDIASET - società controllata dal Gruppo Berlusconi cresciuta negli anni attraverso spregiudicate operazioni al limite della legge - costituiscono una "super concentrazione"<sup>510</sup> da anni al centro di un complicato caso di conflitto di interessi che ha pochi paragoni al mondo.

Se la TV pubblica è sempre stata usata come strumento politico per il controllo dell'opinione, quando Berlusconi è salito al governo del Paese è diventato il controllore di quasi tutte le reti nazionali d'informazione pubbliche e private, sollevando reazioni a livello nazionale ed internazionale. Il Parlamento Europeo, l'OCSE ed il Consiglio d'Europa hanno subito espresso tutta la loro preoccupazione, rivelatasi fondata negli anni a venire.

Ad oggi, infatti, il conflitto d'interessi è ancora irrisolto, contrariamente a quanto dichiarato dalle Autorità di Garanzia, dal Ministero delle Telecomunicazioni e dalla Commissione Parlamentare istituita per i rapporti con la RAI, tutti organi soggetti al controllo governativo.

Le leggi in materia, "incoerenti con la legislazione UE"<sup>511</sup>, adottate durante i governi Berlusconi, non hanno modificato la situazione. Paradossalmente, durante i governi di segno opposto, nessuna misura è stata presa per risolvere il problema.

Il recente passaggio della TV al sistema digitale, presentato con la promessa di aprire un nuovo mercato, ha addirittura peggiorato la situazione, dato che i due maggiori protagonisti, RAI e MEDIASET, sono predominanti anche in questo campo ed hanno potuto aumentare la propria offerta.

Le risorse televisive sono dunque concentrate in pochissime mani e l'indipendenza dei programmi è scarsa, visti i legami strutturali esistenti tra il "sistema televisione" e l'élite politica. Esistono comunque significative eccezioni: alcuni giornalisti, pur di preservare la loro indipendenza, sono stati costretti a lottare per mantenere il proprio posto di lavoro, nonostante l'alto gradimento del pubblico, o hanno dovuto lasciare.

Anche le risorse pubblicitarie, negli anni, hanno gradualmente abbandonato la TV di stato per spostarsi verso le emittenti del Premier.

La situazione è differente per le trasmissioni radio, per la stampa e per internet dove i limitati investimenti iniziali richiesti e la disponibilità di "spazio" permettono a più soggetti di entrare nel mercato. L'indipendenza è assicurata da un più vasto pluralismo e il giornalismo critico non è soggetto ad alcuna censura o controllo.

Mentre radio e internet godono di buona salute, il settore della stampa soffre di una crescente mancanza di risorse che minaccia la sopravvivenza di molte testate, perché lega la sopravvivenza di un giornale ai contributi dei finanziatori.

In generale, la qualità dell'informazione rimane mediocre. La maggior parte dell'informazione è "allineata", e per avere informazioni oggettive e farsi un'opinione autonoma è necessario accedere a fonti diverse. I casi di corruzione più eclatanti, in particolare quando emergono vasti sistemi collusivi fra settore pubblico e privato, ricevono grande visibilità sui media (in particolare sui giornali). Al di fuori di questi grandi scandali, purtroppo, i media si occupano poco del tema. Lo stesso accade per le analisi critiche sull'operato del governo.

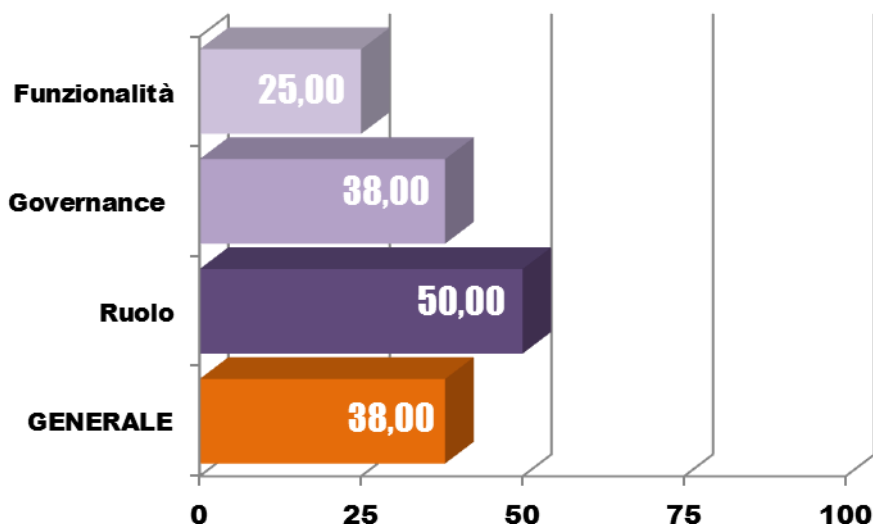
---

<sup>510</sup>Open Society Institute, 2005, Television across Europe: regulation, policy and independence — Italy. Va sottolineato, come riportato dal report dell'Open Society che tale problema è molto diffuso in tutta Europa e non rappresenta una peculiarità unicamente italiana: "The super-concentration that characterises Italy's broadcast sector, the confusion created by the collusion between the media and the political establishment, and the excessive attention of the executive to the management of the public networks are not just "Italian anomalies". These problems represent imminent potential threats to any democratic system, and especially to the transitional democracies of Central and Eastern Europe. Italy is only the first front in the struggle to develop and implement common rules for the relationship between the media and the governing class."

<sup>511</sup> Ibid.



La necessità di riforme, per garantire in particolare l'indipendenza del servizio pubblico dal controllo politico ed il sostegno ad altre forme di media che assicurino un'informazione libera, sono una necessità imprescindibile, non solo in Italia.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

Il settore TV è caratterizzato dalla consistente presenza di due importanti attori, RAI e MEDIASET, che detengono l'80% degli ascolti del settore *open air* e il 90% del mercato<sup>512</sup>. Il sistema pay-per-view, con la presenza di canali tematici di Mediaset e Sky (rispettivamente 12 e 88%) detiene il 17% dello share.

A parte i canali nazionali storici (3 della Rai, 3 di Mediaset) trasmessi in analogico (attualmente il 21% dello share) negli ultimi due anni si è provveduto al passaggio verso il sistema digitale in cui la RAI, Mediaset ed alcune altre reti minori offrono più canali non a pagamento (attualmente più del 62%).

Mediaset risulta essere il maggiore protagonista del mercato a livello nazionale, anche per quanto concerne i ricavi. Nel 2010, i suoi guadagni (abbonamenti e pubblicità) hanno superato quelli della TV pubblica (tasse e pubblicità) e quelli dei canali satellitari (abbonamenti e pubblicità). In particolare negli anni passati si è verificato un costante travaso di risorse provenienti dalla pubblicità dalla TV pubblica a Mediaset.

Il settore dell'informazione in Italia è dominato dalla televisione (90% delle persone utilizzano questo media), seguito dalla stampa (60%), internet (20%), radio (20%) e periodici (10%). I programmi radio hanno un '*penetration rate*' di circa l'80%, con la presenza, a livello nazionale, di 5 editori multimediali, 4 editori indipendenti e 2 editori tematici (politica e religione). E' inoltre presente un notevole numero di stazioni radio locali. La stampa rappresenta un importante strumento di informazione, con entrate per circa 7 Miliardi di Euro (-4,5% rispetto all'anno precedente) provenienti per circa la metà dalle vendite e per l'altra metà dalla pubblicità, e contributi pubblici per circa 150 milioni di euro l'anno.

Il web rappresenta la fonte di informazione in costante crescita, priva di filtri e censure. Tuttavia l'Italia si colloca solo al 22° posto fra le economie innovative<sup>513</sup> con scarsi livelli di

<sup>512</sup>AGCOM, Rapporto Annuale 2011.

<sup>513</sup>Il Connectivity Scorecard è un indice che analizza il settore delle telecomunicazioni classificando le nazioni a seconda del loro livello di connettività, sviluppo delle infrastrutture, ma anche l'estensione dell'utilizzo di questo

performance sia per quanto riguarda le infrastrutture che per le capacità di utilizzo dei consumatori.

## **RISORSE (Legge)**

*Il sistema normativo garantisce l'accesso a risorse sufficienti affinché il settore dei media possa operare in maniera indipendente?*

### **VOTO: 25**

Il settore della TV è un mercato molto ristretto e competitivo, con pochi grandi *player* che competono a livello nazionale e molte piccole società di media grandezza a livello locale. La cornice normativa nella quale si muove il sistema delle telecomunicazioni è piuttosto complesso. Il Decreto Legislativo n. 177/2005, Testo Unico della radiotelevisione e il Regolamento n. 435/01/CONS (Approvazione del regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale) sono le principali leggi riguardanti le emissioni radiotelevisive. L'intero sistema (considerato per legge come servizio pubblico) viene inoltre regolato dalle direttive europee, che però sono state spesso adottate con ritardo e solo parzialmente<sup>514</sup>. Il Decreto Legislativo n. 177/2005<sup>515</sup> assicura la pluralità e la libertà di espressione delle società del settore e regola il sistema delle licenze (titoli autorizzativi, art. 5) per le trasmissioni a livello locale o nazionale. Il Regolamento n. 435/01 disciplina le procedure per l'assegnazione delle frequenze.

Per creare un'azienda non è necessaria alcuna licenza, bisogna solamente registrarsi al Registro degli operatori di comunicazione tenuto dalla Agcom, una Autorità indipendente istituita con legge n. 249 del 31 Luglio 1997. Tale registro ha come finalità di poter controllare la proprietà, la concentrazione e di limitare la partecipazione di società straniere nel sistema mediatico italiano. Per poter funzionare, invece, è necessaria una licenza, che cambia a seconda del tipo di servizio.<sup>516</sup> Il Ministero delle Telecomunicazioni rilascia queste licenze entro 60 giorni dalla richiesta. Se non lo fa, non sono previste procedure speciali, ma solo la normale procedura d'appello<sup>517</sup> prevista nella Costituzione che, comunque, sembra non essere sufficiente ad assicurare piena equità ed indipendenza nell'ambito del sistema nazionale delle telecomunicazioni<sup>518</sup>. Nel 2008, il Ministero per lo Sviluppo Economico ha

---

canale da parte del governo, delle imprese e dei cittadini. Maggiori informazioni sul sito: [www.connectivityscorecard.org](http://www.connectivityscorecard.org).

<sup>514</sup>Vedi AGCOM «Comunicazione all'Esecutivo e al Parlamento circa l'adozione delle nuove direttive UE per il settore delle telecomunicazioni». In particolare, la proposta di legge «Comunitaria 2010» non assolve alla richiesta di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità per la concorrenza e il mercato, introducendo ad esempio il principio di inamovibilità dei membri del Cda dell'Autorità. Vedi: Open Society Institute, 2005, Television across Europe: regulation, policy and independence - Italy

<sup>515</sup>Art. 3. Del decreto legislativo n.177/2005: «Sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali.»

<sup>516</sup>Le licenze sono per gli operatori di rete che possiedono le infrastrutture, i fornitori di servizi che vendono servizi ai media (decoder, pay-tv e, in generale, ogni servizio pay-per-view); i fornitori di contenuti, cioè gli editori responsabili dei programmi.

<sup>517</sup>Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 e125 Cost. e legge 47/1948).

<sup>518</sup>In questo senso si riportano i due casi di violazione delle normative, che hanno interessato la società di telecomunicazioni Mediaset, di proprietà dell'ex Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Inizialmente, quando la società cominciò a trasmettere a livello nazionale, violando il limite esplicitamente indicato dalla legge. Più recentemente, quando la stessa società ha ignorato la richiesta, confermata da diverse sentenze, di lasciare una delle sue tre frequenze a favore di un'altra società indipendente di telecomunicazione (Europa 7). Per questo secondo caso, l'Italia ha subito le sanzioni derivanti dal non avere rispettato le normative comunitarie. Per maggiori dettagli consulta "Opinion 309/2004" della *European Commission for Democracy through Law*, meglio

approvato il Piano Nazionale per l'Assegnazione delle Frequenze (fra 0 e 1.000 GHz). Nello stesso anno, la legge 101/2008 ha adottato "Provvedimenti urgenti per l'attuazione delle direttive UE e l'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia della Comunità Europea" per venire incontro alle obiezioni sollevate dalla Commissione Europea nella procedura d'infrazione n. 2005/5086.

In particolare, la legge ha modificato l'atto di consolidamento della radio-televisione ed anche la legge n. 112 del 3 maggio 2004 (chiamata Legge Gasparri<sup>519</sup>) per soddisfare, almeno formalmente, la volontà di protezione del pluralismo ed altri obiettivi di interesse generale stabiliti dalle direttive europee. La legge lasciava spazio ad interpretazioni che ampliavano la possibilità per Mediaset di guadagnare ulteriori quote di mercato, cosa che ci è puntualmente verificata.

Non esistono limitazioni per il mercato della stampa che risulta peraltro caratterizzato da un numero di giornalisti notevole, da un elevato livello di concorrenza e da una generale scarsità di risorse. Si sono verificati in passato – e si verificano tutt'ora- diversi casi di giornali storici costretti a chiudere o a richiedere procedure fallimentari.

L'unico obbligo per aprire un giornale è la registrazione presso l'Ufficio Stampa del Tribunale (legge 47/1948), mentre l'accesso alla professione di giornalista è limitata dalla legge (69/1963) e richiede un tirocinio con esame finale. Secondo il Consiglio della Stampa, ad oggi vi sono circa 110.000 giornalisti ufficialmente registrati, ma solo un quarto di questi esercita concretamente la professione e solo la metà in modo continuativo.

Esiste un alto numero di giornalisti "freelance", con scarsi diritti e mal pagati: ciò incide negativamente sull'accuratezza del loro operato, sul controllo, la stesura degli articoli e il rispetto delle regole.

## **RISORSE (Pratica)**

*Esistono in Italia media indipendenti che garantiscano una varietà di opinioni?*

## **VOTO 25**

Tutto il settore dei media italiano è influenzato dal conflitto di interessi che ha coinvolto Berlusconi. Secondo uno degli esperti intervistati "tutto il settore sarebbe stato totalmente differente senza il conflitto di interessi di Berlusconi" tenuto anche conto delle risorse assegnate al settore che si mantiene su sovvenzioni statali e sulla pubblicità.<sup>520</sup>

Il settore dei media è di competenza di due Ministri: il Ministro dello Sviluppo Economico e il Ministro delle Telecomunicazioni. Nel 2010, a seguito delle dimissioni del ministro per lo Sviluppo Economico per uno scandalo relativo a benefici economici ricevuti da un costruttore privato, l'allora Premier Silvio Berlusconi ha preso ad interim la carica per 6 mesi.

Mentre stampa, radio ed internet offrono una pluralità di voci, libertà e, in certo modo, indipendenza dalla politica, il settore televisivo è in pratica totalmente condizionato dal conflitto di interessi.

## **TV**

Nel 2010 le risorse assegnate al sistema televisivo ammontavano a circa 9 Miliardi di euro e provenivano principalmente dalla pubblicità (48%), abbonamenti pay-per-view (33%) e tasse (17% solo per la televisione pubblica).

---

conosciuta come Commissione Venezia, sulla compatibilità delle leggi Gasparri e Frattini con gli standard stabiliti dal Consiglio d'Europa nel settore della libertà d'espressione e pluralismo dei media..

<sup>519</sup>La legge Gasparri è nota a livello internazionale per aver favorito Mediaset, l'azienda del Premier, estendendo la durata delle licenze fino al passaggio completo al sistema di trasmissione digitale.

<sup>520</sup>Intervista al Professor Francesco Silato, Politecnico di Milano, 10.06.11

Durante le trasmissioni in analogico l'80% dei canali nazionali non a pagamento erano di proprietà dell'emittente statale (RAI) e della rete privata Mediaset, di Berlusconi<sup>521</sup>. Due reti erano controllate dalla Telecom, una società TLC precedentemente di proprietà statale. Con il passaggio ai canali digitali, si è reso disponibile un gran numero di frequenze, cosa che però ha lasciato la situazione immutata<sup>522</sup>.

Le leggi adottate dal Governo Berlusconi negli anni passati hanno sollevato molte preoccupazioni circa la libertà di informazione<sup>523</sup> e sono state bersaglio di diverse accuse provenienti dai partiti di opposizione, nonostante questi ultimi non si siano però occupati del problema quando erano al governo.

La Legge Gasparri del 2004 sull'Emittenza è stata pesantemente criticata per avere approvato provvedimenti che hanno permesso al Primo Ministro Silvio Berlusconi di mantenere il controllo sul mercato privato dei media, per mezzo del Gruppo Mediaset di sua proprietà.

Il ritorno di Berlusconi al potere nell'Aprile 2008 gli ha conferito il controllo sul 90% dei mezzi di diffusione dell'informazione televisiva tramite le emittenti statali e quelle private in suo possesso. Questa alta concentrazione del settore dell'informazione ha generato una profonda preoccupazione dato che la maggior parte dei cittadini italiani riceve notizie ed informazioni attraverso questi mezzi di informazione<sup>524</sup>.

il presidente del Sindacato dei giornalisti ha recentemente sollevato il problema dell'appropriazione del servizio pubblico televisivo da parte del Primo Ministro, in particolare durante le ultime elezioni amministrative<sup>525</sup>.

## RADIO

Le trasmissioni radio hanno una diffusione dell'80%, con la presenza – a livello nazionale – di 5 editori multimediali (RAI, RCS, Mondadori, Il Sole 24 Ore e l'Espresso), 4 editori indipendenti (RTL, Radio Dimensione Suono, Radio Italia e Radio Kiss Kiss), 2 editori tematici (politica e religione). Il sistema si avvale di un gran numero (circa 1000) di emittenti locali.

Le risorse disponibili nel 2010 per il settore radiodiffusione – circa 745 miliardi di Euro – provengono da fondi pubblici (14%), pubblicità (80,5) e da contratti con lo Stato (5,5%). Grazie alla disponibilità delle frequenze, all'assenza di difficoltà per l'entrata nel mercato e al ruolo storico che la radio ha avuto in Italia, l'intero settore gode di una pluralità di voci e di un buon livello di indipendenza.

## STAMPA

La percentuale dei lettori di giornali in Italia è più bassa rispetto alla media dei Paesi UE. Il mercato italiano della stampa può essere suddiviso in quattro segmenti principali: quotidiani nazionali<sup>526</sup>, quotidiani locali e regionali, quotidiani distribuiti gratuitamente in alcune città<sup>527</sup>, riviste<sup>528</sup>.

---

<sup>521</sup>Giomi E, Media landscape: Italy., 2010. Disponibile su [http://www.ejc.net/media\\_landscapes/article/italy/#123](http://www.ejc.net/media_landscapes/article/italy/#123) (ultimo accesso: 23.06.2011).

<sup>522</sup>OCSE, 2010, Representative of the Freedom of the media, Yearbook 11.

<sup>523</sup>Procedure di monitoraggio e richieste di revisione di alcune di queste norme sono pervenute al Governo italiano dal Parlamento Europeo, il Consiglio d'Europa, l'OCSE e l'ONU.

<sup>524</sup>Freedom House, Report sull'Italia.

<sup>525</sup>FNSI, <http://www.fnsi.it/Esterne/Fvedinews.asp?AKey=13275>, (ultimo accesso: 23.06.2011).

<sup>526</sup>Tra i più diffusi a livello nazionale: L'Avvenire, Il Corriere della Sera, Il Giornale, Italia Oggi, Libero, Il Manifesto, Il Messaggero, La Repubblica, Il Sole 24 ore, La Stampa e L'Unità. Per un'analisi più dettagliata del settore dei quotidiani italiani, consultare: Giomi E., Media landscape: Italy, 2010,. Disponibile all'indirizzo: [http://www.ejc.net/media\\_landscapes/article/italy/#123](http://www.ejc.net/media_landscapes/article/italy/#123) (ultimo accesso: 23.06.2011).

<sup>527</sup>Il fenomeno della "free press" è molto recente in Italia. Nel 2009, la quota di mercato dei giornali gratuiti ha raggiunto il 40%, ma si presume che questo dato sia calato negli ultimi anni.

<sup>528</sup>Il mercato dei periodici conta circa 200 testate, per la maggior parte riviste mensili.

Secondo un recente rapporto compilato da Freedom House in Italia “il settore della stampa è variegato sia per quanto concerne la proprietà che i contenuti. Vi sono molti giornali e riviste d’informazione a base regionale. I giornali sono appannaggio dei partiti politici o di proprietà di grossi gruppi d’informazione e forniscono una gamma di opinioni politiche, incluse quelle critiche verso il governo.”<sup>529</sup>

La stampa è finanziata da risorse sia pubbliche che private. Il profitto in questo settore proviene per il 50% dalle vendite e per il 50% dalla pubblicità, con una diminuzione del 5% rispetto allo scorso anno<sup>530</sup>. La maggior parte dei giornali vive grazie alle sovvenzioni pubbliche, soggette a variazioni in quanto i finanziamenti sono basati sul numero di copie stampate. L’ammontare totale delle sovvenzioni pubbliche è di circa 180 miliardi di Euro (252 Mil. USD)<sup>531</sup>.

## **INTERNET e TLC**

La diffusione di *smart-phones* ha aumentato la possibilità di accesso all’informazione, ma le capacità della rete risultano ancora scarsa. Il mercato TLC è caratterizzato da estrema concorrenza, ribasso dei prezzi al consumatore e al rigido monitoraggio della AGCOM che interviene principalmente in casi di pubblicità ingannevole.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*I media sono dotati di strumenti adeguati per prevenire interferenze esterne nell’espletamento delle loro attività?*

## **VOTO: 25**

Per legge, il diritto all’informazione è garantito. L’art. 21 della Costituzione stabilisce la libertà e l’indipendenza dei media. “Tutti hanno il diritto di libera espressione dei loro pensieri sia a mezzo di parola, scritto o qualsiasi altra forma di comunicazione.” e “La legge può proporre provvedimenti generali per l’apertura di fonti finanziarie per pubblicazioni periodiche”. La stampa non è soggetta ad alcuna autorizzazione o censura, ma è subordinata ai poteri economico e politico. Secondo Freedom House<sup>532</sup> in Italia “libertà di parola e stampa sono garantite dalla Costituzione e di massima rispettate nonostante il costante problema della concentrazione dei media in poche mani”.

L’art. 2 della Legge 69/1963 (codice dei giornalisti) stabilisce la libertà di critica ed informazione, nel rispetto della legge che protegge l’altrui persona e nell’impegno alla sincerità. Obbliga i giornalisti e gli editori a mantenere il segreto professionale sulla fonte delle notizie Il Codice Etico dei giornalisti richiede loro di dire la verità e riparare i danni provocati in caso di false informazioni. Non vi è comunque una censura preventiva che riguardi la stampa. La legislazione italiana prevede sanzioni per diffamazione e insulti (art. 594-599 del Codice Penale) e il più generico obbligo per la protezione dei diritti individuali.

Negli ultimi anni si è assistito ad alcuni tentativi di limitare la libertà nel pubblicare notizie su eventi sensibili: secondo il recente disegno di legge n.1415/08 (chiamata “legge bavaglio”) i reporter sarebbero punibili con fino a 3 anni di prigione e gli editori potrebbero essere multati fino a 465.000 Euro (USD 651.000) per la pubblicazione di notizie su investigazioni preliminari della polizia, di documenti giudiziari prima che siano iniziati i procedimenti e di intercettazioni trapelate dagli organi di polizia.

La legge è stata criticata dalle NGO internazionali. Secondo Freedom House la bozza più recente contiene “provvedimenti che limitano il diritto d’informazione dei giornalisti”,

---

<sup>529</sup>Freedom house, Freedom of the press 2010, <http://www.freedomhouse.org/uploads/pfs/371.pdf>

<sup>530</sup>Secondo i dati forniti dall’UPA, l’organismo associativo che riunisce molte aziende industriali, commerciali e di servizi che investono in pubblicità, nel 2008 la quota di pubblicità sulla carta stampate rappresentava il 30.7% del mercato pubblicitario totale.

<sup>531</sup>[http://www.grillipedia.org/index.php/Finanziamento\\_pubblico\\_ai\\_giornali](http://www.grillipedia.org/index.php/Finanziamento_pubblico_ai_giornali) (ultimo accesso: 25.06.2011)

<sup>532</sup>Ibid

l'International Press Institute nota che la legge "limita l'abilità del giornalista di fornire al pubblico informazioni vitali". Anche la Federazione Europea dei Giornalisti ha criticato la bozza di legge dichiarando che "i giornalisti non dovrebbero nascondere le informazioni sia che le fonti siano pubbliche che private e tali fonti dovrebbero essere protette." Questa bozza di legge è stata giudicata contraria alle convenzioni internazionali e alla legge della Corte Europea dei Diritti Umani.<sup>533</sup>

Il rapporto dell'OCSE<sup>534</sup> ha inserito l'Italia nel gruppo di Stati che stavano preparando, ed in alcuni casi attuando, regole che limitano la libertà di accesso ad Internet e che rendono più difficile l'accesso agli utilizzatori. Il 27 Novembre 2008 il Presidente dell'OCSE<sup>535</sup> ha scritto al Ministro della Giustizia italiano per esprimere la sua preoccupazione per una serie di attacchi rivolti a giornalisti italiani, condotti con la chiara intenzione di far desistere i giornalisti dal riportare determinate notizie. Anche il *Rapporteur* delle Nazioni Unite per la promozione e protezione della libertà di opinione ed espressione ha dato un parere negativo sul disegno di legge n.1415<sup>536</sup>.

L'accesso all'informazione è assicurato dal Decreto Legge 29/93 e dalla Legge 150/00. La Legge 241/90 (art. 22 e seguenti) assicura l'accesso (per visionare ed avere copie) a documenti amministrativi – non a tutti ma a chi ha un rilevante interesse, diretto e concreto per motivi giudiziari verso tali documenti. L'accesso non è concesso per un generale monitoraggio dell'attività della pubblica amministrazione. (art. 24.3)

Il pluralismo dei media è anche garantito dall'art. 43 del TUSMAR che afferma che le maggiori società di emissione<sup>537</sup> non devono possedere quote nelle società di stampa.

---

<sup>533</sup>Freedom house, Freedom of the press 2010, <http://www.freedomhouse.org/uploads/pfs/371.pdf> (ultimo accesso: 25.06.2011).

<sup>534</sup>Yearbook 2009 of the OSCE Representative on Freedom of the Media. Le nazioni comprese nell'edizione 2009 erano Bielorussia, Italia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, Tajikistan e Turchia.

<sup>535</sup>Ibid.

<sup>536</sup>Ibid. Il rapporto contiene anche alcune risposte del Governo italiano. "1236. *The Special Rapporteur noted that the draft law has been put forward due to concerns that currently, (1) magistrates and prosecutors are ordering too many wiretaps with little or no evidence of actual criminal wrongdoing and the media are publishing too many of the results before any judge or jury has had the chance to deliberate, and (2) such use of wiretapped information raises issues with regard to individuals' right to privacy and the right to be presumed innocent until proven guilty in accordance with the law. These concerns may be legitimate and the Special Rapporteur expressed that the publication of wiretapped information before the start of a trial may prejudice the outcome of a case. However, the Special Rapporteur raised two concerns in connection with his mandate.*

*1237. First, in the current version of the draft law, there is a provision that stipulates that anyone who is not accredited as a professional journalist and records any communication or conversation and publicizes them without the consent of the person involved can be sentenced to imprisonment for up to four years. The Special Rapporteur expressed his concern that the introduction of such a penalty will severely undermine all individuals' right to freedom of expression, including persons who are not professional journalists, as guaranteed in article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which provides that "Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.*

*1238. Second, the Special Rapporteur expressed his concern that the draft law introduces a penalty of up to 450,000 Euros and 30 days in jail for publishers and a penalty of up to 10,000 Euros for journalists who publish the content of leaked wiretapped materials before the beginning of a trial. While noting that he is aware of the concerns regarding the publication by the media of leaked wiretapped information before the beginning of a trial, the Special Rapporteur expressed concern that the punishment envisaged in the draft law is disproportionate to the offence. In this regard, the Special Rapporteur referred to the principle enunciated, inter alia, by the Human Rights Council in its Resolution 12/16, which calls upon all States to refrain from the use of imprisonment or the imposition of fines for offences relating to the media, which are disproportionate to the gravity of the offence and which violate international human rights law. In addition, these provisions may hamper the work of journalists to undertake investigative journalism on matters such as corruption, particularly given the fact that the period until the preliminary hearing in Italy varies between three to six years, in some cases extending to ten years.*

*1239. Given these concerns, the Special Rapporteur urged the Chamber of Deputies to refrain from adopting the current draft law, and to engage in meaningful dialogue with all stakeholders, in particular journalists and media associations, to ensure that their concerns are taken into account. The Special Rapporteur also expressed his readiness to provide technical assistance regarding the draft law to ensure that it is in compliance with international human rights standards on the right to freedom of opinion and expression. "*

<sup>537</sup>Le società che trasmettono su più di un canale a livello nazionale.

## INDIPENDENZA (Pratica)

*Fino a che punto i media sono liberi da interferenze esterne nello svolgimento del loro lavoro?*

### VOTO: 25

La RAI è particolarmente soggetta ad influenze politiche, come conferma anche l'Open Society Institute.<sup>538</sup> L'Accordo di Servizio fra la RAI e gli organi amministrativi richiede alcune procedure che dovrebbero, almeno in teoria, garantire un pluralismo degli organi interni e informazioni equanime nei programmi d'informazione. Invece il comportamento della RAI è dettato da una logica di lottizzazione – termine derivato dall'agricoltura come suddivisione dei terreni – Il sostegno a un partito politico, specie quelli della coalizione al potere, costituisce per giornalisti e per produttori la scorciatoia per scalare posizioni nell'esecutivo della RAI.

In Italia il mercato della stampa è meno influenzato dalla politica, in quanto vi sono attori più diversificati<sup>539</sup>. L'ex Primo Ministro controlla la Mondadori che è la società editrice più importante del paese, Publitalia, la più grande società di pubblicità ed alcuni quotidiani nazionali come Il Giornale, di proprietà del fratello Paolo Berlusconi, Libero e Il Foglio. L'OCSE Report Yearbook 2009 afferma l'esistenza di "un forte, se non in crescita, metodo di intimidazione dei giornalisti in un modo in apparenza non criminale e rispettoso delle leggi". Si sono verificati numerosi casi, infatti, in cui esponenti politici - incluso il Premier - hanno richiesto risarcimenti ai giornalisti per danni morali.<sup>540</sup> Perfino l'OCSE è intervenuto, chiedendo al Primo Ministro di lasciar cadere le denunce ai giornalisti.<sup>541</sup>

Reporter Senza Frontiere ha ripetutamente espresso il timore circa il deteriorarsi della situazione della libertà di stampa in Italia, e l'Indice 2010 conferma i loro timori<sup>542</sup>: secondo il Rapporto, "lo stato in cui si trova la libertà di stampa in Italia – preso fra bozze di riforma draconiane e minacce da parte della Mafia - è sempre più preoccupante per i partners europei. La stretta della Mafia sul settore dei media è sempre più forte e costringe un largo numero di giornalisti a camminare con cautela. Il ritorno di Silvio Berlusconi al potere riporta in auge il problema della concentrazione dei mezzi di diffusione e del controllo governativo. Riforme legislative che proibiscano la pubblicazione di passi legali è incompatibile con gli standard democratici della Comunità Europea"<sup>543</sup>.

Le NGO internazionali hanno espresso i loro timori circa le politiche governative sui media. Anche il Portavoce delle Nazioni Unite per il miglioramento e la salvaguardia del diritto di libera opinione, ha espresso il suo timore "circa la situazione della libertà di stampa in Italia" ed auspica che siano fissate di comune accordo ed a breve termine date per una missione specifica.<sup>544</sup>

In effetti i legami fra la classe politica, i gruppi economici ed i proprietari sono pubblici e accessibili ed il numero di giornali, di canali televisivi e la maggior parte dell'informazione disponibile sul web assicura la possibilità di essere ben informati senza difficoltà alcuna.

---

<sup>538</sup>Open Society Institute, 2005, Television across Europe: regulation, policy and independence — Italy.

<sup>539</sup>Il Gruppo L'Espresso è uno dei maggiori gruppi, proprietario del quotidiano La Repubblica, di tre riviste – incluso L'Espresso, un diffuso mensile vicino al centro-sinistra –15 quotidiani locali, alcuni dei quali sono tra i più diffusi. Il Gruppo RCS Media è proprietario dei quotidiani Il Corriere della sera e La Gazzetta dello Sport, il quotidiano gratuito City e due riviste. Il Gruppo editoriale Caltagirone è proprietario de Il Messaggero e altri quattro quotidiani locali. Il Gruppo Mondadori, della famiglia Berlusconi, è proprietario di circa 40 pubblicazioni.

<sup>540</sup>OCSE, 2010, Representative of the Freedom of the media, Yearbook 11.

<sup>541</sup>Ibid.

<sup>542</sup>Reporters without Frontiers, Press Freedom Index 2010, available at <http://en.rsf.org/italy.html> (ultimo accesso: 18.11.2011).

<sup>543</sup>Fonte: <http://en.rsf.org/report-italy,111.html> (ultimo accesso: 28.06.2011).

<sup>544</sup>Fonte: Summary of cases transmitted to Governments and replies received\*, Addendum to the Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue. Consultabile all'indirizzo: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/17/27/Add.1&Lang=E> (ultimo accesso: 28.06.2011).

Le agenzie che dovrebbero tutelare il settore dei media da poteri politici ed economici sono l'AGCOM (Autorità per la garanzia nelle comunicazioni) e l'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, o Autorità Antitrust).

Secondo gli esperti intervistati,<sup>545</sup> queste Autorità non sono indipendenti da condizionamenti politici: i Commissari sono nominati dal Parlamento. La stessa AGCOM ha ribadito al Governo che serve maggiore indipendenza, ad esempio stabilendo la inamovibilità del Commissario e del suo personale. Le Autorità sono fornite di poteri e strumenti, ma le sanzioni che può infliggere sono ben lontane dall'essere efficaci. Per le ultime tornate elettorali l'AGCOM ha imposto sanzioni per circa 800.000 Euro a 5 canali televisivi per la violazione delle legge sulla par condicio, legge che impone i tempi di trasmissione dei rappresentanti e dei partiti politici durante il periodo elettorale.

Uno dei fattori più importanti per l'autonomia del settore, secondo le interviste effettuate è legato ai finanziamenti, sia pubblici che privati. Le risorse pubbliche vengono erogate direttamente da un apposito dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Lo stanziamento di risorse private per i gruppi di media sia pubblici che privati può spiegare facilmente il conflitto di interessi. Nonostante la continua decrescita dell'audience nel 2010 il 90% dei profitti da pubblicità è andato a Mediaset e RAI: 2.413 Milioni di Euro a Mediaset (+8%) , 946 Milioni di Euro alla RAI (+4%).

Uno dei problemi principali, in termini di trasparenza, è la mancanza di un "listino prezzi" per la pubblicità. Le poche società di intermediazione pubblicitaria hanno il grande ed incontrollato potere nel rendere più o meno onerose le strategie commerciali delle società. In altre parole il potere discrezionale di un intermediario di venire in contro ad una società nelle sue strategie commerciali rispetto ad un'altra è illimitato, potendo applicare cioè tariffe differenti.

Ad oggi c'è un solo quotidiano (il Fatto Quotidiano) che si finanzia con i proventi delle vendite e non con la pubblicità.

### **Censura e controllo**

In Italia (come in molti altri Paesi) i gruppi economici, i partiti politici o i membri del governo in carica, hanno relazioni con i media, talvolta anche di natura economica (pubblicità o proprietà).

In Italia, però, vi sono due grandi differenze - collegate tra di loro - rispetto agli altri Paesi: il pluriennale conflitto di interessi del maggiore editore nazionale ed il suo ruolo politico, e l'assenza di giornalismo investigativo, salvo rare eccezioni.

Durante i suoi governi, Berlusconi ha controllato la nomina dei direttori della TV pubblica, e quindi i relativi orientamenti politici, e del presidente dell'Autorità di controllo. Le sue opinioni (oltre a quelle dei membri del Governo o del Parlamento) espresse in pubblico, grazie alla sapiente copertura mediatica, hanno avuto vaste ripercussioni sull'opinione pubblica e sul mercato editoriale. Il conflitto – o coincidenza – d'interessi fra il potere esecutivo, legislativo ed il settore dei media ha portato ad approvare leggi o politiche a favore o contro situazioni specifiche. Un caso recente ed estremamente importante è stato quello della così detta "legge bavaglio" già menzionata. I giornalisti e la società civile, insieme ad organizzazioni internazionali, hanno criticato la bozza di legge sulla restrizione del diritto d'informazione. La legge, a tutt'oggi non è stata approvata.

Il controllo sui singoli giornalisti avviene in altri modi: ad esempio cancellando programmi, o togliendo le coperture assicurative contro i processi per diffamazione, in modo da esporre i giornalisti investigativi a costi talmente elevati da rendere impossibile lo svolgimento della loro attività indipendente. infatti un freno alla libertà dei giornalisti può anche essere esercitato con l'uso strumentale della giustizia. I giornalisti sono spesso bersagliati da cause per diffamazione e vanno incontro ad alte spese legali che sono insostenibili se non si dispone dell'assistenza legale da parte dell'editore. I pochi giornali e programmi TV che tentano di portare avanti investigazioni indipendenti sono spesso accusati di utilizzare le informazioni per scopi politici e spesso vengono bersagliati da cause per diffamazione. L'ex Primo Ministro Berlusconi è stato il primo Capo di Governo ad intraprendere un'azione legale

---

<sup>545</sup>Interviste con: la dott.ssa Letizia Gonzales, Presidente dell'Ordine dei giornalisti della Lombardia, 24.05.2011; un giornalista che ha richiesto l'anonimato, 07.06.2011; Professor Francesco Silato, Politecnico di Milano, 10.06.11



contro i media sia italiani che europei.<sup>546</sup> I giornali possono essere usati come una “strategia d’offesa” per scopi politici, per biasimare o denigrare qualcuno, anche creando una campagna stampa “ad hoc”. Attacchi di questo tipo sono state organizzati di recente contro l’ex direttore di un giornale cattolico, il presidente della Camera dei Deputati, alcuni magistrati, molti membri dell’Esecutivo e del Parlamento.

A livello locale, specialmente nel sud Italia alcuni giornalisti di giornali o TV locali che investigano sul crimine organizzato o la mafia si auto-censurano<sup>547</sup> per proteggersi da intimidazioni, anche se il rischio concreto sembra essere abbastanza raro.<sup>548</sup>

Una ricerca effettuata dall’ordine dei giornalisti di Milano mostra che i giornalisti ricevono molte pressioni dal settore marketing del loro giornale – ad es. per parlare indirettamente di uno specifico prodotto<sup>549</sup>.

I cittadini italiani pensano che molti dei giornalisti riportano notizie false (68% degli intervistati), che siano scarsamente informati (60%). Il 40% degli intervistati ritiene i giornalisti corrotti.<sup>550</sup>

Qui seguito sono riportati alcuni esempi di distorsione del mercato di media, nel Piano Nazionale per l’Assegnazione delle Frequenze, nei decreti contro la pornografia e nelle decisioni della Lega Calcio<sup>551</sup>

#### Esempio 1

Nel Piano Nazionale per l’Assegnazione delle Frequenze, l’Autorità Garante ha assegnato 20 frequenze nazionali su 25 alla RAI e a Mediaset, mentre le 5 rimanenti saranno assegnate dal Governo con un “concorso di bellezza” al quale sia RAI che Mediaset potranno partecipare<sup>552</sup>. SKY, che era stata in un primo tempo esclusa, potrà comunque partecipare grazie ad una sentenza del Tribunale. Secondo Bernabè<sup>553</sup>, Amministratore Delegato di Telecom, a causa del ritardo nell’assegnazione delle frequenze, il concorso non porterà nelle casse dello Stato le risorse preventivate dal Governo (3 Miliardi di Euro).

Inoltre alcune di queste frequenze sono già state assegnate dal Ministero – senza concorso - a emittenti locali, che sarebbero state altrimenti condannate al silenzio, e una parte rilevante degli introiti preventivati dal *beauty contest* (10-20%) sono già stati assegnati per ricomprare le frequenze assegnate gratis a società TV locali<sup>554</sup>. Infine, l’assegnazione delle frequenze è altamente sbilanciata a favore delle compagnie TV rispetto alle TLC, cosa che accresce il cosiddetto divario digitale fra l’Italia ed il resto d’Europa.<sup>555</sup>

#### Esempio 2

Nel 2008, una nuova società sostenuta da investitori stranieri, Dahlia, ha iniziato a trasmettere in Italia nel mercato digitale. La società ha guadagnato una parte di share trasmettendo il primo canale pay-tv per adulti in Italia, e in seguito ha incrementando il mercato acquistando i diritti tv per le dirette di società calcistiche in serie A e B, entrando quindi in diretta concorrenza con Mediaset.

<sup>546</sup>Freedom house, Freedom of the press 2010, <http://www.freedomhouse.org/uploads/pfs/371.pdf>.

<sup>547</sup>Intervista ad un giornalista che ha chiesto l’anonimato, 07.06.2011.

<sup>548</sup>Nessun giornalista è stato ferito o è rimasto ucciso per il suo lavoro negli ultimi anni.

<sup>549</sup>Tale pratica è proibita dalla legge, che prescrive in caso di pubblicità un evidente cambio della grafica o dell’editing che renda esplicito il riferimento commerciale.

<sup>550</sup>Risultati disponibili all’indirizzo: <http://www.inviatospeciale.com/2008/10/giornalisti-bugiardi-corrotti-di-parte/> (ultimo accesso: 06.07.2011).

<sup>551</sup>The Prime Minster holds one of the most important football club in Italy, named Milan A.C..

<sup>552</sup>Regolamento n. 435/01/CONS, Approvazione del regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale)

<sup>553</sup><http://www.tvdigitaldivide.it/2011/05/24/bernabe-telecom-italia-frequenze-tv-asta-lte-troppo-care/> (ultimo accesso: 23.06.2011)

<sup>554</sup>Intervista con il professor Francesco Silato, Politecnico di Milano, 10.06.11

<sup>555</sup>The Connectivity Scorecard classifica l’Italia alla 22° posizione su 25.

Il 13 Marzo 2009 Berlusconi ha approvato un decreto (la cosiddetta Porno-tax)<sup>556</sup> che ha stabilito una sovrattassa (addizionale del 25%) per coloro che distribuiscono e vendono materiale pornografico in TV, aumentando a dismisura gli oneri per Dahlia.

### Esempio 3

Nel 2011 Dahlia e Mediaset hanno partecipato all'assegnazione dei diritti di trasmissione in diretta dei campionati di calcio. In accordo con le procedure vigenti, il sistema assicura equanimità fra i concorrenti, dato che il vincitore può scegliere 8 squadre (scelte in base al numero di tifosi - e quindi potenziali abbonati ai servizi tv) il secondo classificato può sceglierne 6 e così di seguito.

Il concorso è stato alterato da una improvvisa decisione del Presidente della Lega Calcio – che è anche vicepresidente del Milan Football Club di proprietà della famiglia Berlusconi – di permettere al vincitore di scegliere 10 squadre invece di 8. Questa decisione ha avvantaggiato Mediaset ed ha obbligato Dahlia ad abbandonare il contratto e l'Italia. Dahlia Italia è ora in liquidazione.

## TRASPARENZA (Legge)

*Le norme atte ad assicurare la trasparenza nell'attività dei media sono adeguate?*

### VOTO: 50

Le società devono essere registrate e disporre la massima trasparenza nella loro attività ed in quella dei detentori della proprietà, degli amministratori e nel bilancio annuale. Il registro delle società è pubblico, ma l'accesso non è gratuito. I maggiori gruppi sono registrati in Borsa ed hanno l'obbligo di fornire informazioni anche alla CONSOB (Commissione Nazionale per il Commercio e la Borsa): capitali, organi di controllo, quote di mercato. La CONSOB pubblica questi dati, accessibili gratuitamente sul suo sito<sup>557</sup>.

## TRASPARENZA (Pratica)

*Nella pratica, quale è il livello di trasparenza dei media?*

### VOTO: 50

In generale, per quanto riguarda i dati relativi gli editori e alle proprietà vi è un sufficiente livello di trasparenza. Le leggi riguardanti la trasparenza nella proprietà delle società di media di norma vengono rispettate e le informazioni sulle società vengono spesso pubblicate sui loro stessi siti.<sup>558</sup> I nomi degli editori e degli amministratori sono sempre menzionati, come pure i nomi degli autori degli articoli.

---

<sup>556</sup>DPCM del 13 marzo 2009 "Definizione di materiale pornografico e di trasmissioni volte a sollecitare la credulità popolare, nonché relative disposizioni di carattere fiscale".

<sup>557</sup>Art. 2118 codice civile; legge del 29 dicembre 1993, n. 580 "Riordino camera di commercio; Legge 249/97 Legge istitutiva AGCOM. Le informazioni ricevute dalla Consob ai sensi di norme di legge o regolamentari e riguardano: azionariato (azionisti che, sulla base delle comunicazioni effettuate ai sensi dell'art. 120 del d.lgs. n. 58/98, possiedono partecipazioni rilevanti al capitale sociale di emittenti quotati); capitale sociale (art. 98 del regolamento n. 11971/99); organi sociali (art. 100 del regolamento n. 11971/99); operatività degli emittenti sui propri titoli dall'1 aprile 2006 (artt. 87 e 101 del regolamento n. 11971/99); comunicazioni dei capigruppo fino al 31 marzo 2006 (artt. 87 e 101 del regolamento n. 11971/99); comunicazioni di partecipazioni rilevanti (art. 120 del d.lgs. n. 58/98 e artt. 116-terdecies ss. del regolamento n. 11971/99) rese note dalla Consob; partecipazioni potenziali (art. 119 del regolamento n. 11971/99); estratti dei patti parasociali relativi alle società quotate o alle loro controllate (art. 122 del d.lgs. n. 58/98); quote di partecipazione richieste per la presentazione delle liste di dei candidati per l'elezione degli organi di amministrazione e controllo (artt. 144-ter e ss. del regolamento n. 11971/99); obblighi di informativa periodica (elenco degli emittenti assoggettati agli obblighi di diffusione di informativa periodica, art. 114 del d.lgs. n. 58/98)

<sup>558</sup>Vedi ad esempio: [http://www.mediaset.it/corporate/home\\_it.shtml](http://www.mediaset.it/corporate/home_it.shtml), <http://www.rcsmediagroup.it/wps/portal/mg/>; <http://www.rai.it/>

## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*Esistono misure per assicurare che i media siano responsabili di quanto da loro stampato?*

**VOTO: 50**

In Italia esistono organismi che controllano il settore dei media. Sono l'AGCOM<sup>559</sup> (Autorità per la Garanzia nelle comunicazioni), l'AGCM<sup>560</sup> (Autorità garante della concorrenza e del mercato) e il Garante della Privacy<sup>561</sup>.

AGCOM è un organismo indipendente<sup>562</sup> per il controllo del mercato delle telecomunicazioni, per assicurare il pluralismo e la libera concorrenza, secondo l'art. 21 della Costituzione.

AGCOM in particolare è incaricato di controllare le quote di mercato, la proprietà ed in alcuni casi il contenuto delle informazioni fornite (ad esempio durante le elezioni).

La Legge 287/1990 ha stabilito la creazione di AGCM, conosciuta anche come Autorità Antitrust, per assicurare la libera concorrenza. Il Garante della Privacy è stato istituito dalla Legge 615/1996 per assicurare la protezione dei dati personali.

Tutti questi organismi rispondono al Parlamento che ha definito per legge, nei rapporti annuali, le loro competenze, i poteri ed il personale.

Il comportamento dei singoli giornalisti è sottoposto al vaglio dell'Ordine dei Giornalisti, costituito con la legge 69/1963 con lo scopo di controllare i requisiti e l'attività dei giornalisti. Il ruolo dell'Ordine dei Giornalisti è di assicurare l'indipendenza dei giornalisti, e di monitorare la loro attività in funzione di principi di imparzialità e veridicità d'informazione. L'Ordine ha anche il potere di indagine e di sanzione (verso i membri dell'Ordine). Secondo l'Art. 48 e seguenti l'Ordine – in particolare – può agire contro azioni dei giornalisti che siano contrarie alla dignità o alla reputazione dell'Ordine. Le sanzioni sono progressive (comunicazione, ammonimento, censura, sospensione, espulsione).

La Legge 69/1963 stabilisce l'obbligo di rettificare informazioni erranee, a seguito di una contestazione.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*Nella pratica, fino a che punto i media sono responsabili delle loro azioni?*

**VOTO: 25**

Le opinioni sul funzionamento in pratica degli organi di controllo sono spesso differenti. Secondo la Presidente Gonzales, l'Ordine dei Giornalisti esercita una buona supervisione sul comportamento dei giornalisti e le loro eventuali violazioni, ma le sanzioni adottate sono di scarsa portata (avvertimenti verbali o scritti), ad eccezione di casi molto rari: Vittorio Feltri è stato recentemente sospeso per sei mesi per gravi comportamenti scorretti legati alla creazione e diffusione di false notizie (il c.d dossieraggio) per screditare un giornalista e un politico che criticavano Berlusconi, e per aver permesso a un giornalista radiato dall'ordine (e parlamentare di Berlusconi) di continuare a pubblicare articoli sul Libero. Questo non ha però influito sulla sua attività editoriale. L'Ordine è attento nel controllare il dovere di correzione<sup>563</sup>, che è usualmente tempestivo e preciso per lievi errori, meno per errori sostanziali<sup>564</sup>.

---

<sup>559</sup><http://www.agcom.it/>

<sup>560</sup><http://www.agcm.it/>

<sup>561</sup><http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/index.jsp>

<sup>562</sup>Come da Legge 249/1997.

<sup>563</sup>Vedi ad esempio la decisione del Consiglio della Lombardia, ordine dei giornalisti, consultabile a: <http://www.odg.mi.it/documenti/procedimentidisciplinari> (ultimo accesso: 06.07.2011).

<sup>564</sup>Intervista con un giornalista che ha richiesto l'anonimato.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*In che misura le normative esistenti sono in grado di assicurare l'integrità del personale dei media?*

**VOTO: 25**

Il settore giornalistico è regolamentato dal Decreto Legge 196/2003 (Codice sulla Privacy), dal Codice Etico<sup>565</sup>, dalla Carta di Treviso<sup>566</sup> – per quel che concerne i minori. La violazione di tali norme porta a responsabilità civile/penale o a sanzioni disciplinari decise dai Consigli regionali o nazionali, come previsto dalla legge 63/1969. E' prevista anche una Carta dei Doveri, adottata nel 1993<sup>567</sup>. Secondo la Carta dei Doveri, i giornalisti devono rifiutare pagamenti, rimborsi, vacanze pagate, viaggi, regali, ospitalità e facilitazioni da parte di enti pubblici e privati e in breve tutto ciò che può influenzare la loro attività o ridurne la credibilità o la dignità professionale.

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*In che misura viene garantita, in pratica, l'integrità nel settore dei media?*

**VOTO: 25**

Nonostante la quantità di codici e regole, i giornalisti non sono molto attenti alle regole del giornalismo etico "alla Montanelli", in parte a causa dell'urgenza insita in questa attività, in parte, secondo la Gonzales,<sup>568</sup> a causa dei bassi salari, che costringono i molti giornalisti ad una produzione massiva di articoli con conseguente riduzione nella qualità. La quantità di mass media a disposizione (stampa, TV, web, radio) rende più difficile il controllo di cosa viene pubblicato. Inoltre, i giornalisti conoscono poco le regole di integrità. Non c'è l'obbligo di seguire corsi di addestramento sull'etica, nonostante questi corsi vengano regolarmente organizzati dall'Ordine dei Giornalisti. Le regole riguardanti i regali o l'ospitalità, secondo quanto specificato su alcuni blog<sup>569</sup>, sono poco chiare. I regali e l'ospitalità infatti sono vietati solo se possono influenzare il giornalista o condizionarne la credibilità e la dignità professionale. Secondo la maggior parte di esperti, alcuni giornalisti ricavano le notizie dagli uffici stampa: ciò riduce la capacità investigativa e di critica, ma produce informazioni "equilibrate". D'altra parte alcuni giornalisti schierati politicamente cercano solo le informazioni a sostegno delle loro idee ed opinioni.

## **GIORNALISMO INVESTIGATIVO**

*Fino a che punto i media sono attivi e ed hanno successo nelle loro investigazioni e nel portare alla luce casi di corruzione?*

**VOTO: 50**

Secondo gli esperti<sup>570</sup> intervistati, la maggior parte dei giornalisti ha un atteggiamento servile verso i personaggi importanti, riducendo così il giornalismo alla mera trascrizione delle loro

---

<sup>565</sup> «Codice deontologico relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica ai sensi dell'art. 25 della legge 31 dicembre 1996, n. 675» (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 179/1998).

<sup>566</sup> Vedi <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1356049> (ultimo accesso: 06.07.2011).

<sup>567</sup> Vedi <http://www.odg.it/content/carta-dei-doveri-del-giornalista> (ultimo accesso: 06.07.2011).

<sup>568</sup> Intervista alla dott.ssa Letizia Gonzales, Presidente dell'Ordine dei giornalisti della Lombardia, 24.05.2011

<sup>569</sup> Vedi <http://www.fasipress.it/2010/11/regali-ai-giornalisti-una-norma-su-cui-riflettere/> (ultimo accesso: 06.07.2011).

parole senza alcuna critica o filtro. Ciò è anche dovuto alla massiccia produzione di informazione giornaliera. Per riempire le pagine dei quotidiani i giornalisti riportano interviste, dichiarazioni e commenti copiandole gli uni dagli altri, senza una reale ed approfondita analisi od una effettiva informazione per il pubblico. Questo avviene anche nei dibattiti in TV, dove i politici sono invitati ad intervenire per discutere di un tema (spesso in modo molto animato) ed il giornalista risulta essere un semplice spettatore.

Gli esperti ritengono che la scarsa qualità del giornalismo in Italia sia dovuta anche al fatto che gli "scoop" nascono spesso da informazioni passate da personaggi influenti (o dai loro uffici stampa), e non da proprie fonti.

Molte trasmissioni televisive si focalizzano maggiormente sulle indagini relative a crimini particolarmente efferati (omicidi, rapimenti, etc...), risultano invece scarse le indagini giornalistiche relative ai crimini economici, inclusa la corruzione.

Se la quantità di giornalismo investigativo in Italia è insufficiente, la buona notizia riguarda la qualità di questo servizio, che si è sempre dimostrata alta, come confermano le numerose sentenze<sup>571</sup> che hanno visto imputati e poi assolti i giornalisti.

A livello televisivo, la trasmissione REPORT<sup>572</sup> è probabilmente il migliore esempio di giornalismo investigativo in Italia: i reporter indagano con accuratezza, nel rispetto delle leggi, basandosi su decisioni dei tribunali, interviste di prima mano e documenti pubblici, cercando di presentare al pubblico in maniera comprensibile situazioni molto complesse. I giornalisti espongono i casi in modo sempre corretto e completo, rispettando i dibattiti in modo da presentare le opinioni di entrambe le parti. I giornalisti di REPORT hanno subito azioni legali da parte di politici, imprenditori, società, per milioni di euro, ma non sono mai stati giudicati colpevoli.<sup>573</sup>

Altre trasmissioni<sup>574</sup>, nate inizialmente come "intrattenimento" fanno del giornalismo investigativo con un livello di approfondimento leggermente inferiore, intervistando vittime di frodi ma in alcuni casi anche di crimini più gravi, o investigando sull'assegnazione di appalti pubblici. Questo genere di giornalismo è interessante perché le inchieste nascono direttamente da reclami di cittadini e a volte le *notiziae criminis* denunciate hanno dato il via a procedimenti giudiziari.

La Presidente Gonzales ritiene questo genere di giornalismo alquanto problematico, in quanto i presentatori dei programmi non sono giornalisti e non possono pertanto subire il controllo dell'Ordine.

La stampa è ben fornita di giornalisti investigativi, più nei periodici che nei quotidiani, forse per la maggiore disponibilità di tempo offerta ai giornalisti nel raccogliere le informazioni. Vi sono alcuni periodici che si occupano di crimini economici a livello nazionale. Ad esempio l'Espresso, Panorama, Narcomafie, il Fatto Quotidiano. Negli ultimi anni si è verificata la nascita di un nuovo filone editoriale specifico, dedicato al giornalismo investigativo. Il successo di questi libri ha portato però ad un eccesso di produzione con conseguente riduzione della qualità, dato che la velocità nel pubblicare i libri è diventata un fattore fondamentale con conseguenti rischi di inesattezze e ripetizioni. Nonostante ciò questi libri rappresentano un buon strumento per diffondere l'informazione, anche per quanto concerne la corruzione.

---

<sup>570</sup>Interviste con: la dott.ssa Letizia Gonzales, Presidente dell'Ordine dei giornalisti della Lombardia, 24.05.2011; Professor Francesco Silato, Politecnico di Milano, 10.06.11 .

<sup>571</sup>La trasmissione più rappresentativa di questa tipologia di giornalismo ha ottenuto una conclusione positiva dei processi a carico dei giornalisti nel 100% dei casi.

<sup>572</sup>[www.report.rai.it](http://www.report.rai.it).

<sup>573</sup>Report rappresenta un caso esemplare di trasmissione televisiva che fa puro giornalismo investigativo, per cui l'assistenza legale per i reporter e giornalisti è essenziale. Se tale assistenza non venisse assicurata, si bloccherebbe di fatto la trasmissione, che si basa su indagini relative a sprechi, comportamenti scorretti e a volte corruttivi, sia in aziende rilevanti che nelle alte sfere politiche e amministrative del Paese.

<sup>574</sup>Ad esempio «Le Iene» o «Striscia la Notizia».

## **INFORMAZIONE SUGLI EFFETTI DELLA CORRUZIONE**

*Quanto sono attivi i media nell'informare il pubblico sulla corruzione e sul suo impatto economico e sociale sul paese?*

**VOTO: 50**

Non sono presenti specifiche trasmissioni sulla corruzione, nonostante Report si occupi spesso di casi di corruzione e delle sue conseguenze in casi specifici, con ascolti piuttosto elevati.<sup>575</sup>

Il successo di queste trasmissioni sembra aver infastidito i partiti - tanto che il servizio pubblico RAI ha offerto in un primo momento al leader del programma il rinnovo del contratto senza assistenza legale, con la conseguenza di esporre i giornalisti ad attacchi legali e a subire i costi di difesa nelle cause<sup>576</sup>. Come già menzionato, questa apparente contraddizione fra il successo di una trasmissione e la carenza di supporto da parte della televisione pubblica, è legata all'influenza che la politica ha sulla TV pubblica. Ciò rende il successo dei programmi ancora più denso di significato.

## **INFORMAZIONE PUBBLICA SULLE ATTIVITA' DI GOVERNO**

*Quanto sono attivi i media nell'informare il pubblico sulle attività del Governo e dei vari esponenti politici?*

**VOTO: 50**

Le attività del Governo sono descritte puntualmente dai media. La stampa dedica quotidianamente un consistente numero di pagine all'attività del Governo ed i cittadini sono regolarmente informati ed aggiornati. Le informazioni aumentano in fasi particolari della vita politica, ad esempio durante i periodi elettorali o al momento dell'approvazione dell'annuale legge di bilancio. Durante questi periodi, i giornali cercano di descrivere anche i retroscena delle decisioni, ma rimane la sensazione di un'informazione controllata.

Secondo gli esperti intervistati, il metodo di presentazione delle notizie dei giornalisti italiani differisce da quello di stile anglo-sassone o francese: in Italia l'opinione del giornalista non è separata dal fatto riportato (prima il fatto, poi l'opinione), ma i due elementi si mischiano creando spesso "confusione" tra notizia e commento.

Per quanto riguarda le notizie TV, le notizie di una certa rilevanza vengono spesso fatte commentare da uno degli esponenti di governo coinvolti (ad esempio un membro dell'esecutivo presenta una nuova strategia) o si procede alla diretta della conferenza stampa dell'esecutivo.

Molti giornalisti mostrano un deciso orientamento politico, specie nel settore della stampa dove il pluralismo è assicurato e vi è la possibilità di essere meglio informati. Il web rappresenta un altro potente strumento per raccogliere informazioni, per quanto nella rete sia più difficile selezionare informazioni ed autori attendibili, dato che non esiste nessun filtro alla possibilità di pubblicare in rete. Per poter disporre di informazioni complete, precise e oggettive è quindi necessario confrontare fonti diverse.

---

<sup>575</sup>«Report», che va in onda la domenica sera, raggiunge in media uno share del 10%.

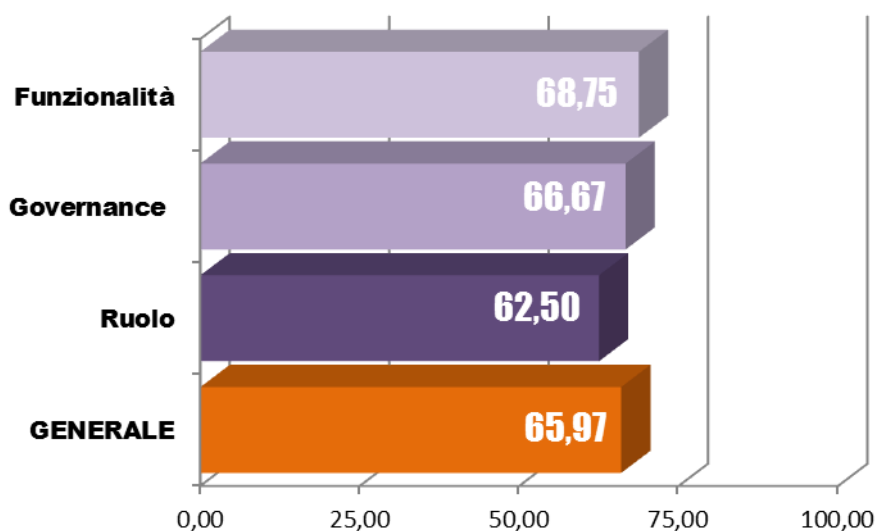
<sup>576</sup>Vedi: [http://qn.quotidiano.net/spettacoli/tv/2011/06/18/527094-gabanelli\\_bozza\\_contratto.shtml](http://qn.quotidiano.net/spettacoli/tv/2011/06/18/527094-gabanelli_bozza_contratto.shtml) (ultimo accesso: 06.07.2011).

# SOCIETA' CIVILE

## SOMMARIO

La società civile in Italia è per molti aspetti solida e matura, nonostante la frammentazione degli attori e l'eterogeneità delle fonti finanziarie, per contribuire a promuovere l'integrità del sistema paese. Il ruolo della società civile si riflette positivamente nei rapporti con le Istituzioni, e di recente anche con il settore privato, mentre meno positivi risultano il contesto socio-culturale e il rapporto con il sistema politico. Il radicamento dell'associazionismo nella società italiana è testimoniato dal considerevole numero di persone impegnate, spesso individualmente e su base volontaristica, in organizzazioni di carattere sociale e/o politico.

Le associazioni che operano nei settori della trasparenza e dell'integrità sembrano possedere sia una solida *governance* interna, sia sistemi decisionali democratici e sufficientemente aperti; in più, sono spesso dotate di codici di condotta, hanno accesso ad adeguate risorse tecnologiche e sono spesso inserite in reti più vaste di collaborazione, anche se, quest'ultimo punto, potrebbe sicuramente essere migliorato.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

La Costituzione (art.18) tutela il diritto dei cittadini "di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale".

Le associazioni possono costituirsi per forma scritta, attraverso un atto costitutivo ed uno statuto che identifica finalità e regole relative alla vita associativa e al suo funzionamento. Le associazioni possono essere riconosciute (art. 14-24 Codice Civile) o non riconosciute (art. 36 e ss CC).

Le associazioni riconosciute devono essere costituite tramite atto pubblico per iscriversi al Registro delle persone giuridiche istituito presso le Prefetture. La registrazione dell'atto costitutivo e dello statuto devono essere preceduti dall'assegnazione di una partita IVA, il cui numero deve essere indicato nella domanda di riconoscimento in accordo con l'articolo 6, paragrafo 1 lettera b) del Decreto del Presidente della Repubblica 605/1973.

La registrazione dell'atto costitutivo presso l'Agenzia delle Entrate non è obbligatoria, a meno che l'associazione non intenda portare avanti attività di tipo economico o acquisire lo status

di Organizzazione non lucrativa di utilità sociale (Onlus) secondo gli articoli 10 e seguenti del Decreto Legislativo 460/97.

Le associazioni non riconosciute si costituiscono con scrittura privata ed hanno una forma più semplice e meno onerosa.

## **RISORSE (Legge)**

*Il sistema normativo nazionale è favorevole al buon funzionamento delle organizzazioni della società civile?*

**VOTO: 75**

La disciplina fiscale contenuta nel Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) in materia di enti non commerciali come le associazioni senza scopo di lucro distingue, nel concedere deduzioni fiscali, tra “attività commerciale”, soggetta alla normale disciplina fiscale, e “attività non commerciale” - ad esse le sottoscrizioni e i contributi associativi - che non viene computata ai fini della formazione del reddito imponibile dell’associazione.

Non ci sono meccanismi particolari di tutela dei diritti degli associati o dei dipendenti: chiunque può rivolgersi a una Corte per ottenere giustizia ai sensi degli articoli 24 e 125 della Costituzione.

Le associazioni sono libere di criticare il governo o le istituzioni, purché non vengano violate le leggi penali<sup>577</sup>.

## **RISORSE (Pratica)**

*Il livello di risorse finanziarie ed economiche a disposizione della società civile, nella pratica, può dirsi adeguato?*

**VOTO: 50**

Il mondo della società civile si regge sul volontariato e, in parte minore, su contributi pubblici e privati. Da un recente sondaggio,<sup>578</sup> emerge che nel 66.7% delle associazioni ci sono più volontari che personale retribuito. Si rileva inoltre una profonda eterogeneità nelle risorse finanziarie e nelle fonti di finanziamento delle associazioni italiane, risorse che provengono prevalentemente dal settore pubblico. I dati<sup>579</sup> mostrano per il 2010 un aumento nelle donazioni da parte del settore privato, ma allo stesso tempo un sensibile calo da parte delle fondazioni e dalle Pubbliche Amministrazioni. Per molte associazioni il flusso di risorse finanziarie non è particolarmente stabile, ed è altresì raro che queste abbiano contratti stabili con enti pubblici o privati.<sup>580</sup> Una parte minore di finanziamenti proviene, poi, da eredità o da un meccanismo di contribuzione automatica “5 x 1000”<sup>581</sup>, che permette ad ogni contribuente di assegnare discrezionalmente il 5% della propria imposta sul reddito a un’organizzazione operante in settori socialmente rilevanti (per esempio organizzazioni no profit o enti di ricerca).

Secondo Libera Lombardia<sup>582</sup>, la stabilità e la sostenibilità finanziaria dipendono molto dal campo di attività dell’organizzazione e dall’eventuale gratuità dei servizi che essa offre ai

---

<sup>577</sup> Articolo 18 della Costituzione.

<sup>578</sup> I risultati del sondaggio e la relazione completa di Civicus è consultabile su [http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi\\_phase2/italy%20acr%20final.pdf](http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/italy%20acr%20final.pdf).

<sup>579</sup> “L’andamento della raccolta fondi nel terzo settore 2010”, Istituto Italiano della Donazione, 2011.

<sup>580</sup> Ibid., p.31.

<sup>581</sup> Il meccanismo del “cinque per mille” è stato introdotto a titolo iniziale e sperimentale nei commi 337-340 della legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266). Le successive leggi finanziarie hanno, fino ad ora, mantenuto tale meccanismo.

<sup>582</sup> Intervista con Ilaria Ramoni, Coordinatrice di Libera Milano, del 14/06/2011. “Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie” è nata il 25 marzo 1995 con l’intento di sollecitare la società civile nella lotta alle mafie e promuovere legalità e giustizia. Attualmente Libera è un coordinamento di oltre 1500 associazioni, gruppi, scuole,



cittadini. In quest'ultimo caso, infatti, la dipendenza dai finanziamenti, siano essi di natura privata o pubblica, è ancor più accentuata. Inoltre, ricevere risorse da fonti private pone una questione di tipo etico: è necessario, infatti, conoscere l'azienda e essere certi che la sua condotta sia in linea con i valori della propria associazione. Ciò non sempre si rivela un problema di facile risoluzione. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento locali, molto dipende dall'area geografica a cui si fa riferimento e dalla sensibilità delle Amministrazioni; in ogni caso i contributi sono assegnati per specifici progetti e non per il funzionamento generale dell'associazione.<sup>583</sup>

Per Legambiente,<sup>584</sup> le associazioni riescono a sopravvivere grazie ai finanziamenti dello Stato e degli enti locali che permettono loro di sviluppare progetti specifici, quali ad es. la protezione e la conservazione dell'ambiente.

“Avviso Pubblico” - associazione di enti locali - si finanzia con le quote associative degli enti, che contribuiscono anche, a seconda della loro dimensione, ai progetti locali (per esempio studi regionali sulle mafie), nazionali ed infine europei, per attività legate al tema della legalità.<sup>585</sup>

L'associazione “Libera Terra” che gestisce, attraverso diverse cooperative, la coltivazione di terreni confiscati alle mafie e la vendita di prodotti alimentari frutto di quelle terre (pasta, vino, conserve, ecc.)<sup>586</sup> si finanzia soprattutto attraverso il commercio ai soci di beni e servizi.

E' interessante notare come a volte le organizzazioni della società civile riescano ad attirare anche persone altamente qualificate, poiché le tematiche trattate hanno spesso una significativa rilevanza, anche di tipo mediatico. Tale attrattiva si spiega anche con la possibilità offerta dalla società civile di proporre e condurre progetti<sup>587</sup> che risulterebbe più difficile mettere in pratica all'interno di istituzioni o amministrazioni pubbliche.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*Le norme previste dalla legge per garantire l'indipendenza della società civile sono adeguate?*

### **VOTO: 75**

La Costituzione garantisce il diritto dei cittadini di riunirsi pacificamente e di associarsi liberamente. L'articolo 17 prevede che “I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.” L'articolo 18 assicura che “I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.”

Per quanto riguarda la gestione dei dati personali, il decreto legislativo 196 del 2003 (c.d. Legge sulla privacy) regola la loro trattazione, stabilendo che per “dati personali” si debba intendere “qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale”<sup>588</sup>.

---

realtà di base, territorialmente impegnate per costruire sinergie politico-culturali e organizzative capaci di diffondere la cultura della legalità. Per saperne di più: [www.libera.it](http://www.libera.it).

<sup>583</sup>Intervista con Ilaria Ramoni, coordinatrice di Libera Milano, del 14/06/2011.

<sup>584</sup>Intervista con Antonio Pergolizzi, coordinatore nazionale dell'Osservatorio sulle ecomafie di Legambiente, del 21/06/2011.

<sup>585</sup>Intervista con Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale di Avviso Pubblico, del 25/05/2011.

<sup>586</sup><http://www.liberaterra.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/27>.

<sup>587</sup>Intervista con Ilaria Ramoni, coordinatrice di Libera Milano, del 14/06/2011; Intervista con Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale di Avviso Pubblico, del 25/05/2011.

<sup>588</sup>Si veda il Decreto Legislativo 196/2003, articolo 4, paragrafo 4, lettera b.

## INDIPENDENZA (Pratica)

*In che misura è garantita nella pratica piena autonomia ed indipendenza alla società civile?*

### VOTO: 75

Secondo gli intervistati non ci sono particolari problemi di influenze esterne che limitano l'autonomia delle organizzazioni della società civile, ma ciò dipende in parte dalla scelta delle fonti di finanziamento. Libera ad esempio per non incorrere in problemi di "dipendenza", non ha mai chiesto finanziamenti al Ministero dell'Interno. Anche Legambiente è completamente indipendente. Avviso Pubblico non ha mai ricevuto pressioni dall'esterno; piuttosto è diventato negli anni un interlocutore della Pubblica Amministrazione<sup>589</sup>.

L'indipendenza di un'associazione dipende anche dalle capacità dei suoi dirigenti: nel caso di "Avviso Pubblico" l'associazione è stata in grado di mantenere le proprie posizioni di indipendenza avendo interagito sia con amministrazioni di centro-destra che di centro-sinistra: ciò le ha permesso di avere un forte impatto mediatico, facendo pressione sulle istituzioni attraverso campagne mirate e appelli.

Un aspetto che va tenuto in considerazione riguarda quelle organizzazioni che affrontano tematiche sensibili a livello politico e che, godendo spesso di un alto impatto mediatico, rischiano di essere strumentalizzate da una o dall'altra parte politica. Secondo un interlocutore,<sup>590</sup> il Governo ha tentato di manipolare l'operato della società civile per incrementare il proprio consenso popolare.

Le realtà della società civile non subiscono intimidazioni, con alcune eccezioni. Nel caso di "Avviso Pubblico", per esempio, non si registrano episodi intimidatori di alcun tipo; ciononostante alcuni sindaci che fanno parte dell'ufficio di presidenza dell'associazione hanno subito minacce (per esempio i sindaci di Niscemi in provincia di Caltanissetta e di Capo Rizzuto in provincia di Crotona cui sono state incendiate le automobili). Avviso Pubblico ha reagito organizzando manifestazioni, partecipando ai consigli comunali aperti al pubblico e cercando di generare la maggior pubblicità dei fatti attraverso i media. Inoltre oggi un gruppo di lavoro "sicurezza" è stato costituito con il preciso intento di occuparsi di questo problema<sup>591</sup>.

Antonio Federico dichiara di essere a conoscenza di alcuni casi di pressione nei confronti dell'organizzazione per cui lavora, che è stata oggetto di un'inchiesta parlamentare e di una campagna giornalistica da parte di alcuni giornali su una presunta *notitia criminis*.

I membri dell'associazione furono esplicitamente nominati sui media e fu richiesta la sospensione dei finanziamenti da parte del Governo. Le notizie e le speculazioni sui media non si prolungarono a lungo, ma la sospensione dei fondi colpì duramente l'operato della fondazione.

Legambiente riporta, invece, pressioni di diversa natura: quando un progetto o una ricerca non è ben visto dalle istituzioni interessate, queste non finanziano l'iniziativa usando come scusante la mancanza di fondi.

In questo modo il lavoro in questione, così come la stabilità finanziaria dell'associazione, vengono messi in serio pericolo.

---

<sup>589</sup>Per esempio, la Regione Emilia Romagna ha recentemente approvato una legge per contrastare l'infiltrazione delle organizzazioni criminali e ha chiamato Avviso Pubblico per prendere parte al gruppo di lavoro incaricato di redigere il testo della legge. Avviso pubblico è stato anche interlocutore della Regione Lombardia che nel Febbraio 2011 ha approvato una legge per educare ed insegnare i temi della legalità nelle scuole. Nel marzo 2011, poi, la Camera dei Deputati ha creato un forum sulla legge 113/2010 (Fondi per il Sud e per lo Sviluppo) per valutare i pro e contro prima entri in vigore.

<sup>590</sup>Intervista con Antonio Federico, Presidente della Commissione Scientifica della Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile.

<sup>591</sup>Intervista con Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale di Avviso Pubblico, del 25/05/2011.

Quando le pressioni non sono di tipo passivo come in questo caso, ma assumono forme più esplicite e violente, le Istituzioni sono sempre intervenute, anche se molto dipende dalla credibilità dell'organizzazione. Nel caso di "Libera" lo Stato è sempre intervenuto, così come per "Avviso Pubblico" per cui è stata fornita una scorta ai sindaci che sono state vittime di intimidazioni.

## **TRASPARENZA (Pratica)**

*Le organizzazioni della società civile sono sufficientemente trasparenti?*

**VOTO: 75**

Il numero di associazioni dotate di codici di condotta (47,2%) e politiche di trasparenza finanziaria (62,4%) è soddisfacente<sup>592</sup>. Le informazioni sono disseminate soprattutto tramite newsletter e siti web<sup>593</sup>.

Ad esempio, Legambiente pubblica, oltre alle proprie attività, anche il proprio bilancio sociale, così come Libera che redige annualmente una Relazione Annuale e un bilancio finanziario. Avviso Pubblico fornisce informazioni in merito ai nomi dei dirigenti e del personale sul suo sito internet, insieme con i loro contatti e a una lista completa dei membri.

L'associazione ha un Ufficio Stampa e si serve di social media come Facebook, Twitter e Youtube per permettere una maggiore diffusione delle proprie iniziative.

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura le organizzazioni della società civile sono responsabili per le loro attività?*

**VOTO: 50**

L'83% delle associazioni hanno un Comitato Esecutivo o un Organo di Governo formale.<sup>594</sup> Dato che questo organo è obbligatorio ai sensi del d. lgs. 460/97<sup>595</sup>, il dato rilevato, che dimostra la discrepanza tra forma e pratica nei processi decisionali delle associazioni, è da considerarsi modesto. Sembra infatti che molte organizzazioni, sebbene formalmente abbiano un Comitato Esecutivo come prescritto dalla legge, prendano decisioni attraverso procedure più "agili", ad esempio, attraverso la semplice consultazione di soci o leader *de facto*, nel caso delle associazioni più piccole.

La durata del mandato per i consiglieri di Libera è di tre anni e ciascuno può proporsi come candidato, una volta che si è diventati soci. Anche per entrare a far parte del comitato esecutivo di Avviso Pubblico è necessario essere soci. Per Legambiente un Comitato Scientifico di esperti che non fanno parte dell'associazione garantisce l'efficienza del controllo.

Nelle associazioni non registrate i soci rispondono con il loro patrimonio personale delle obbligazioni assunte dall'ente.

---

<sup>592</sup> Si veda [http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi\\_phase2/italy%20acr%20final.pdf](http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/italy%20acr%20final.pdf), p.35.

<sup>593</sup> <http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>, <http://www.avvisopubblico.it/>, <http://www.legambiente.it/>, <http://www.fondazionevilupposostenibile.org/>.

<sup>594</sup> Si veda [http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi\\_phase2/italy%20acr%20final.pdf](http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/italy%20acr%20final.pdf), p.30.

<sup>595</sup> Si veda il Decreto Legislativo 460/97.

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*La società civile riesce a darsi regole di integrità e a farle rispettare? Esistono specifici codici di condotta per questo settore?*

**VOTO: 75**

Quasi tutte le associazioni mettono in pratica processi decisionali democratici al loro interno (83,8 %) <sup>596</sup> e possiedono un codice di condotta e politiche in tema di trasparenza. Tuttavia le pratiche e i meccanismi democratici non sempre vengono applicati e la partecipazione alla vita associativa è, piuttosto, focalizzata sulla progettazione, l'implementazione e la valutazione di specifici progetti e attività.

Ogni associazione stabilisce i propri principi ed obiettivi e chiunque decida di entrare in una associazione sceglie di dividerne gli obiettivi e i metodi di lavoro.

"Avviso Pubblico" si è dotata di un codice di condotta per i membri dell'associazione. In caso di violazione delle regole (ad esempio in per un sindaco che venga arrestato per corruzione), scatta un meccanismo di sospensione automatica dall'associazione fino al termine del procedimento. Se questo avrà un esito positivo, il sindaco sarà reintegrato.

Relativamente alle capacità di vigilanza interna si riscontra qualche lacuna laddove, come nel caso di Libera, pur esistendo un Comitato di Garanti, tale attività viene poi svolta nella pratica dai coordinatori territoriali, meglio inseriti nel tessuto associativo e quindi a conoscenza di particolari dinamiche e criticità.

## **RUOLO DI VIGILANZA SULLE ISTITUZIONI**

*In che misura la società civile è di supporto alle Istituzioni, nel renderle più responsabili?*

**VOTO: 75**

Uno dei problemi che si riscontrano nella società civile è un'eccessiva frammentazione dei soggetti minori che portano avanti progetti individuali. Alcuni intervistati sostengono che sarebbe auspicabile la creazione di reti di associazioni. <sup>597</sup>

"Avviso Pubblico" ha messo in atto un'intensa attività di monitoraggio nei confronti delle amministrazioni pubbliche locali, dividendo il territorio in sei macro aree e creando coordinamenti territoriali (regionali e provinciali) con rappresentanti che sono a più diretto contatto con le attività locali delle istituzioni.

C'è stato un salto di qualità delle associazioni, che oggi godono di maggiore autonomia e hanno maggiore capacità di controllo.

Un fenomeno diverso riguarda invece le associazioni o fondazioni create da rappresentanti delle istituzioni pubbliche, come nel caso della Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile e il suo presidente Edo Ronchi <sup>598</sup>, o le numerose fondazioni create da politici. Questo fenomeno può anche nascondere aspetti negativi, sia in termini finanziari, perché il controllo dei finanziamenti è meno preciso rispetto a quello effettuato sui partiti, sia perché queste realtà associative possono diventare casse di risonanza o concentrazioni di interessi che mal si conciliano con i principi e l'indipendenza di un'associazione.

Non mancano esempi in cui la società civile italiana ha dimostrato di saper svolgere un ruolo importante di controllo: nella ricostruzione della città dell'Aquila, dopo il terremoto dell'aprile

---

<sup>596</sup> Si veda [http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi\\_phase2/italy%20acr%20final.pdf](http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/italy%20acr%20final.pdf), p.32.

<sup>597</sup> La creazione di un miglior network tra le associazioni è uno degli obiettivi dell'Indice di Civicus sulla società civile. In questo senso si veda [http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi\\_phase2/italy%20acr%20final.pdf](http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/italy%20acr%20final.pdf), p. 15.

<sup>598</sup> Edo Ronchi è stato membro del Parlamento e nel 1996 è stato nominato Ministero dell'Ambiente.

2009, Libera e altre associazioni hanno contribuito a denunciare casi di corruzione attraverso due documenti: il “Dossier Abruzzo” e il “Dossier Fondi”<sup>599</sup>. Si ricordano inoltre le importanti relazioni di Legambiente sulle eco-mafie, dalle quali emerge un significativo incremento dei reati ambientali di stampo mafioso che generano profitti illeciti per 20 miliardi di Euro all’anno<sup>600</sup>.

Nonostante il lavoro delle associazioni, le Istituzioni sottostimano spesso il loro contributo. Per questo, secondo Libera, le richieste di informazioni nei confronti delle istituzioni devono essere molto precise ed è necessario acquisire molta credibilità per ricevere la dovuta attenzione. In tema di legalità la situazione è ancor più complessa e difficile, ma con un persistente lavoro di pressione è possibile ottenere buoni risultati, cercando di interagire con tutte le Istituzioni, a prescindere dal proprio colore politico.

Negli ultimi anni sono state messe in atto diverse iniziative di pressione come, per esempio, la campagna “Corrotti” lanciata il 7 Dicembre 2010 da Libera ed Avviso Pubblico per chiedere al Capo dello Stato la ratifica di alcuni accordi internazionali in materia di corruzione e l’applicazione delle misure introdotte nella Legge Finanziaria 2007 sulla confisca e l’uso sociale dei beni confiscati a coloro che sono coinvolti in episodi di corruzione. Oppure le battaglie referendarie contro la reintroduzione dell’energia nucleare o sulla privatizzazione dell’acqua, che hanno visto diverse organizzazioni della società civile protagoniste del secco rifiuto espresso dai cittadini nel giugno 2011.

Secondo Legambiente, tuttavia, l’attenzione data ai temi ambientali dalle istituzioni nazionali è stata molto limitata per via dei forti interessi economici in campo.

Con particolare riferimento alla lotta contro la corruzione, le attività sono ancora modeste e il problema non è ancora percepito nella sua gravità dalla maggioranza della popolazione: di conseguenza la corruzione riceve meno attenzione da parte del pubblico rispetto ad altre tematiche come quella relativa alla criminalità organizzata.

## **PARTECIPAZIONE ALLE RIFORME ANTICORRUZIONE**

*In che misura la società civile partecipa alle riforme che riguardano misure anticorruzione?*

### **VOTO: 50**

Secondo gli italiani, la lotta alla corruzione spetta al sistema giudiziario ed alle istituzioni politiche<sup>601</sup>, ma sono le associazioni sono i soggetti più attivi ed efficaci nella lotta contro la corruzione<sup>602</sup>.

La società civile, attraverso la promozione della legalità e l’opposizione alla corruzione, sta cercando di riempire il vuoto lasciato dalle istituzioni in questo settore. Tuttavia il punteggio relativo all’impatto percepito del lavoro delle associazioni è, secondo il sondaggio di Civicus, modesto:<sup>603</sup> più in generale, le associazioni italiane appaiono come un soggetto con basso impatto sociale, politico e nel contribuire a cambiare le abitudini della società.

---

<sup>599</sup>Si veda <http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/62>.

<sup>600</sup>Si veda la Relazione sulle Eco-mafie del 2009, p. 15.

<sup>601</sup>Eurobarometer 2009 – Attitudes of Europeans towards corruption”, Commissione Europea, 2009.

<sup>602</sup>Global Corruption Barometer 2010 – Voice of the people, Transparency International, 2010.

<sup>603</sup>Si veda [http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi\\_phase2/italy%20acr%20final.pdf](http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/italy%20acr%20final.pdf), p. 39.

# SETTORE PRIVATO

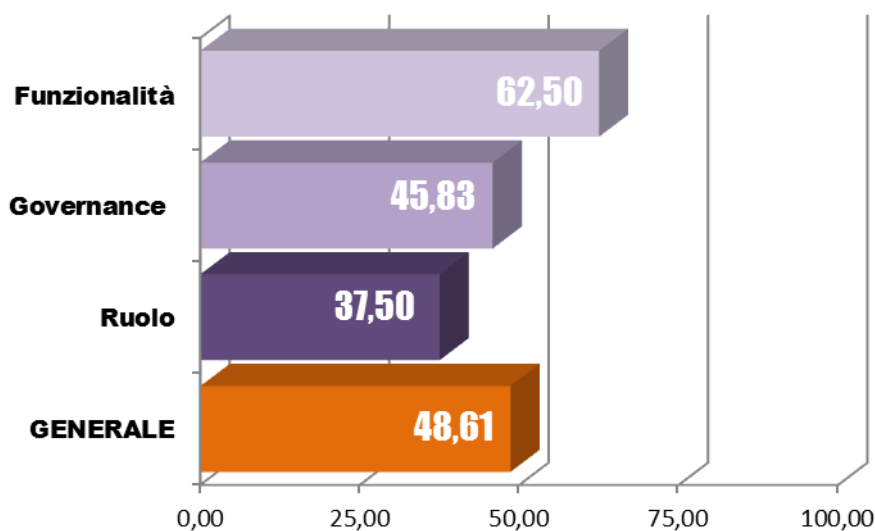
## SOMMARIO

Uno dei principali ostacoli allo sviluppo del business in Italia è la burocrazia. Le normative, nonostante alcuni tentativi di riforma, risultano ancora molto complesse, facendo lievitare i costi e limitando allo stesso tempo lo sviluppo delle imprese. Queste difficoltà intervengono sin dalla fase di *start-up* delle nuove realtà economiche, che oltretutto non hanno accesso a risorse adeguate, causando un ritardo nello sviluppo del sistema paese in generale.

Secondo l'ultimo report dell'OCSE sull'economia del Paese, l'Italia presenta ancora problemi strutturali che costituiscono, come nel passato, una seria limitazione alla produttività, oltre a carenze dal punto di vista delle politiche ambientali, degli investimenti nella ricerca e nella fiscalità, spesso penalizzante.

Questi ostacoli allo sviluppo giustificano, almeno parzialmente, la debole crescita del Paese nel periodo post-crisi<sup>604</sup>.

Per quanto concerne la corruzione, le principali lacune sono l'assenza del reato di corruzione tra privati e la debolezza dei codici etici. Infatti il settore privato non si è mostrato particolarmente attivo nella lotta alla corruzione; anche la collaborazione con la società civile, in questo campo, dovrebbe essere intensificata.



## STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

La Costituzione italiana sancisce che "l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"<sup>605</sup>.

Al 31/03/2011 risultano iscritte all'anagrafe italiana 6.092.114 imprese, di cui 1.458.196 artigiane. La suddivisione sulle quattro macroregioni risulta essere di 1.604.042 (di cui artigiane 453.354) nel Nord-Ovest, 1.197.155 (340.923) nel Nord-Est, 1.291.552 (294.083)

<sup>604</sup>OECD Economic Surveys — Italy, May 2011. Consultabile a: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/29/47769054.pdf>, (ultimo accesso: 01/09/2011).

<sup>605</sup>Art. 41, Costituzione Italiana.

nel Centro e 1.999.365 (369.836) nel Sud<sup>606</sup>. Il PIL Italiano per il 2010 è pari a 1.400 Miliardi di Euro, il quarto in Europa dopo Inghilterra, Germania e Francia<sup>607</sup>. L'Index of Economic Freedom, elaborato da The Heritage Foundation and The Wall Street Journal, assegna alla libertà economica in Italia un punteggio di 58,8, 1,5 punti in meno rispetto al 2011 (nel 2011 era 60,3 e il Paese si classificava al 87° posizione<sup>608</sup>) e quasi 4 punti in meno rispetto al 2010.

## RISORSE (Legge)

*In che misura, il contesto normativo, facilita la formazione e lo sviluppo di nuove imprese economiche?*

### VOTO: 50

In Italia l'art 41 della Costituzione prevede la libertà di iniziativa economica da parte dei privati. Il più recente riferimento normativo che disciplina il settore commerciale nel suo complesso è il decreto legislativo n. 114 del 31 marzo 1998, (noto come "Decreto Bersani") che stabilisce i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale e rimanda alla normativa regionale la disciplina di attuazione.

I principali obblighi per chi vuole avviare un'attività sono la scelta della forma giuridica dell'azienda (società di persone o di capitali) e del regime contabile, le comunicazioni o domande di autorizzazione al comune, e l'iscrizione, entro 30 giorni dall'inizio dell'attività, nel Registro delle imprese presso la CCIAA, ed agli enti previdenziali ed assicurativi. Il fallimento di un'azienda è invece regolato dal Regio Decreto 16 Marzo 1942, n. 267.

La normativa che disciplina l'apertura di un'azienda varia – e di conseguenza i tempi e i costi necessari - a seconda della tipologia di attività, che può essere più o meno regolamentata.

Ad esempio, alcune attività necessitano verifiche complesse (ad es. una valutazione di impatto ambientale, autorizzazioni sanitarie<sup>609</sup>) o determinate certificazioni, mentre altre (ad es. il commercio generico) possono essere avviate con una semplice dichiarazione di inizio attività.

Al fine di tutelare il diritto costituzionale di iniziativa economica privata, l'art. 38 del Decreto legge 112/2008 ha stabilito i livelli essenziali delle prestazioni della PA per l'efficienza del mercato, semplificando le procedure, eliminando alcuni vincoli, istituendo lo sportello unico per le imprese, con lo slogan "l'impresa in un giorno". Il progetto, ripreso nell'art. 3 del DPR 160/2010, è ancora in fase di avvio.

Esiste anche una dettagliata normativa volta a tutelare quello che è il frutto del lavoro e delle intuizioni dell'imprenditore. Si tratta del Codice della proprietà industriale che è stato introdotto nell'ordinamento giuridico italiano con decreto legislativo n. 30 del 10 febbraio 2005.

---

<sup>606</sup>Fonte: "Movimprese", rilevazione trimestrale condotta per Unioncamere da InfoCamere, la società di informatica delle Camere di Commercio italiane - e disponibile all'indirizzo [www.infocamere.it](http://www.infocamere.it). Le Partite Iva in Italia sono circa 9 milioni (fonte: <http://www.idealista.it/news/archivio/2010/12/03/015996-partite-iva-ma-quali-autonomi-500mila-dipendenti-nascosti>).

<sup>607</sup>OECD iLibrary, Key Tablets from OECD, Gross Domestic Product in US dollars, disponibile sul sito <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/2074384x-2011-table3/index.html?contentType=/ns/StatisticalPublication,/ns/KeyTable&itemId=/content/table/2074384x-table3&containerItemId=/content/tablecollection/2074384x&accessItemIds=&mimeType=text/html>, (ultimo accesso 01.09.2011)

<sup>608</sup>Heritage Foundation, 2011 Index of economic Freedom, disponibile sul sito: <http://www.heritage.org/index/country/Italy> ultimo accesso 15.01.2012.

<sup>609</sup>Cfr: Legge Feb. 19, 1992, n. 142, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee", in particolare, art. 43 " Sicurezza e salute dei lavoratori durante il lavoro: criteri di delega." Che cita le Direttive EU 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, e 91/383/CEE.; il testo della Direttiva del Consiglio dell'UE 89/391/EEC del 12 giugno 1989, sull'introduzione di misure per incoraggiare miglioramenti nella sicurezza e nella salute dei lavoratori durante il lavoro è consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0391:EN:HTML>- La lista dei principali strumenti europei è disponibile sul sito dell'INAIL [www.inail.it](http://www.inail.it). Per consultare la lista delle leggi nazionali visitare: [http://www.mondimpresa.it/dossier/Volume\\_1/Normativa/Politica\\_sociale/nr\\_3\\_1.htm](http://www.mondimpresa.it/dossier/Volume_1/Normativa/Politica_sociale/nr_3_1.htm). Per gli standard ambientali, vedere la legge del 19 febbraio 1982, n.142.

## RISORSE (Pratica)

*In che misura, in pratica, viene agevolata la formazione e lo sviluppo di nuove imprese economiche?*

### VOTO: 50

La possibilità di costituire un'impresa o di renderla operativa può essere seriamente compromessa dalla burocrazia. I dirigenti delle aziende intervistate ritengono che aprire una nuova società in Italia sia molto complicato: possono passare anche un paio di mesi o più, a seconda delle autorizzazioni necessarie al tipo di attività che si vuole svolgere, prima che la nuova impresa possa effettivamente dirsi pronta.

Sui costi necessari per aprire una nuova impresa invece gli intervistati non sono concordi: alcuni li ritengono eccessivi, altri invece adeguati<sup>610</sup>.

Secondo l'Index of Economic Freedom 2011, "la pianificazione di nuovi investimenti e produzioni [in Italia] risulta un processo farraginoso e appesantito dall'elevata burocrazia. Un'amministrazione pubblica inefficiente e la complessità legislativa continuano a ritardare i tempi e a incrementare i costi delle attività imprenditoriali"<sup>611</sup>.

Il settore finanziario è relativamente ben sviluppato e garantisce un ampio spettro di servizi, così come il settore bancario, ben consolidato, anche se vi sono numerosi segnali di difficoltà anche in questo settore. In particolare, il credito è concesso con grande difficoltà e le banche tendono a utilizzare i capitali in entrata per operazioni di rifinanziamento piuttosto che di erogazioni del credito. L'impatto della crisi finanziaria sul sistema bancario nazionale è stato minore che in altri paesi. Le banche non sono esenti da interferenze politiche e vi è un caso di una banca utilizzata da un politico per scopi illeciti, attualmente oggetto di indagine.

L'ultima edizione del report "Doing Business" pubblicato dal World Bank<sup>612</sup>, classifica l'Italia al 80° posto su 183 per "facilità di fare impresa", cioè al penultimo posto del gruppo di Paesi dell'OECD, anche se nella sezione specifica "Starting a new business" l'Italia ottiene un risultato di poco migliore (68° posto).

Ad incidere negativamente sulla performance generale del Paese sono soprattutto i costi che le imprese italiane devono sostenere per pagare tasse e contributi dei dipendenti (128° posizione su 183) e i costi relativi all'apertura di una nuova società che risultano essere più del triplo rispetto alla media OECD.

Da questo report si evince però che negli ultimi 4 anni le procedure e i tempi richiesti per l'apertura di una nuova società si sono snelliti (da 9 procedure richieste nel 2008 a 6 nel 2011; da 13 giorni per adempiere alle procedure nel 2008 a 6 nel 2011), mentre restano pressoché invariati i costi.

Per quanto riguarda la liquidazione o la chiusura di un'azienda, gli intervistati<sup>613</sup> concordano che le regole e la loro applicazione risultano adeguate, nonostante sia spesso difficile monitorare questi passaggi per quanto riguarda le aziende medio-piccole.

Sempre secondo il report "Doing Business", in caso di chiusura/liquidazione di una società, l'Italia si posiziona al 30° posto su 183, considerando tempi richiesti, costi e capacità delle società in liquidazione di pagare i creditori.

Rispetto alle c.d. liberalizzazioni - che mirano a rendere il mercato più libero riducendo i vincoli, le misure protettive e aumentando la concorrenza - le valutazioni degli esperti<sup>614</sup> concordano sulla bontà delle misure, ma promuovono alcuni (pochi) settori economici, mentre ne bocchiano molti altri (assicurazioni, taxi, banche) nei quali gli operatori economici hanno adottato politiche protettive, lobby, o cartelli.

<sup>610</sup>Gli intervistati hanno richiesto l'anonimato.

<sup>611</sup>Heritage Foundation, 2011 Index of economic Freedom, accessibile a: <http://www.heritage.org/index/>.

<sup>612</sup>"Doing Business 2011- Making a difference for entrepreneurs. Comparing business regulation in 183 countries", una pubblicazione congiunta di The World Bank e di International Finance Corporation, 2011.

<sup>613</sup>Gli intervistati hanno richiesto l'anonimato.

<sup>614</sup>Corriere della Sera, "Antitrust, Le pagelle delle liberalizzazioni", disponibile sul sito: [http://archivistorico.corriere.it/2010/giugno/14/Antitrust\\_pagelle\\_delle\\_liberalizzazioni\\_ce\\_0\\_100614007.shtml](http://archivistorico.corriere.it/2010/giugno/14/Antitrust_pagelle_delle_liberalizzazioni_ce_0_100614007.shtml) (ultimo accesso 02/09/2011).



Secondo la Banca d'Italia, la liberalizzazione di tutti i servizi porterebbe ad un aumento del PIL dell'11%<sup>615</sup>.

## **INDIPENDENZA (Legge)**

*In che misura il contesto normativo salvaguarda l'indipendenza del settore privato?*

**VOTO: 75**

In generale, lo Stato esercita solo una funzione di controllo sulle imprese private, come sancito dalla Costituzione (art. 41).

Il procedimento di avvio di una azienda passa necessariamente sotto il controllo della pubblica amministrazione, di solito il comune, che verifica l'assenza di ragioni ostative e registra l'attività per gli aspetti tributari.

Nella forma più semplice e diffusa, un'attività commerciale deve solo comunicare alcune informazioni alla PA. Nelle forme più complesse, ad esempio per l'installazione di impianti industriali o centrali energetiche, il processo di autorizzazione è più complesso.

Alcune attività economiche sono sottoposte a licenza, cioè il numero di tali attività è regolato per legge (ad es le farmacie, i taxi, i notai).

Il problema dell'eccesso di burocrazia è stato affrontato dal d.lgs 114 del 1998 (procedure di avviamento) e recentemente dal d.lgs 138 del 2011 concerne il tema delle liberalizzazioni (negli artt. 3,6 e 11). La norma, al fine di semplificare l'apertura di nuove attività, sancisce che quello che non è espressamente proibito è ammesso.

Per quanto riguarda la tutela della proprietà intellettuale, il procedimento è regolato dalla legge 273 del 2002 che indica come ente incaricato della registrazione l'Ufficio Italiano Marchi e Brevetti facente parte del Ministero dello Sviluppo Economico.

Dal punto di vista formale occorre preparare una documentazione tecnica comprendente una descrizione e dei disegni che permettano di comprendere in che cosa consiste l'invenzione. La documentazione non deve essere una semplice descrizione di come è fatto il prodotto che si vuole brevettare, ma deve essere scritta in modo tale da evidenziare accuratamente quali sono gli aspetti innovativi sui quali si chiede di ottenere la tutela.

I cittadini possono rivolgersi ad un giudice se la licenza viene negata. Questo rientra nel diritto generale dei cittadini di ricorrere al giudice contro decisioni della pubblica amministrazione, sancito dall'Art. 113 della Costituzione: "Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti".

## **INDIPENDENZA (Pratica)**

*In che misura in pratica viene garantita l'indipendenza del settore privato?*

**VOTO: 75**

In linea di principio l'iniziativa economica privata è libera da interferenze esterne indebite, sebbene alcuni settori sembrano soffrirne nel momento in cui si trovano a dover negoziare con la pubblica amministrazione.

---

<sup>615</sup>Disponibile sul sito <http://www.brunoleoni.it/nexpage.aspx?codice=10575> ultimo accesso 02.09.2011

L'avv. Raffaele Lauretta<sup>616</sup>, intervistato, sostiene che il problema maggiore risiede nelle pratiche di emarginazione e mobbing subite da chi svolge il proprio lavoro nel rispetto delle regole in pubbliche amministrazioni corrotte.

Riporta di essere a conoscenza di casi di richieste o pressioni indebite ricevute da privati, provenienti soprattutto da parte di ASL e ha citato il caso di un dipendente di una ASL<sup>617</sup> costretto dai suoi superiori a richiedere un trasferimento dopo aver denunciato comportamenti poco trasparenti e non integri di altri suoi colleghi.

“La percezione generale è che la corruzione (e il suo complementare fenomeno concussivo) sia una pratica diffusa nel Paese”, sostiene l'avv. Fabrizio Sardella, “[...] Anche negli ultimi anni ci sono stati molti procedimenti [per concussione] a carico di funzionari pubblici accusati e condannati per aver richiesto un vantaggio indebito giovandosi del *metus publicae potestatis*<sup>618</sup>. Tuttavia, quello che sembra emergere dalle fonti di stampa è che sia meno frequente la concussione e più frequente la corruzione[...]”.

I dati pubblicati dal SAeT - Servizio Anticorruzione e Trasparenza- nell'ultima relazione al Parlamento<sup>619</sup> mostrano come i due reati siano, quantitativamente, molto simili. I dati riportano il numero di denunce per corruzione (art. 318, 319, 320 cp) e per concussione (art. 317 cp) dal 2004 al 2010: in questo periodo sono state registrate in tutto 939 denunce per corruzione a fronte di 881 denunce per concussione.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	totale
<b>corruzione</b> <i>(art. 318, 319, 320 cp)</i>	158	126	112	128	148	171	96	939
<b>concussione</b> <i>(art. 317 cp)</i>	138	115	86	130	145	140	127	881
<b>TOTALE</b> <b>Reati contro la PA</b>	3.403	3.550	5.498	3.367	3.413	3.230	3.076	25.537

Fonte : Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

In alcuni casi l'indipendenza può essere compromessa dalla presenza sul mercato di aziende statali. Luca Cordero di Montezemolo, presidente di FIAT Spa, ha recentemente rilasciato un'intervista al maggior quotidiano nazionale, lamentando gli ostacoli esistenti per accedere a settori imprenditoriali dove sono presenti compagnie a partecipazione statale (nel suo caso specifico le Ferrovie di Stato)<sup>620</sup>.

L'analisi di alcuni casi giudiziari, passati e recenti<sup>621</sup>, fa presumere che esistano due tipi di ingerenza tra politica e mercato. Da un lato ci sono i fenomeni collusivi tra rappresentanti di organi nazionali e grandi imprese che distorcono il mercato, la concorrenza e la trasparenza attraverso accordi segreti. La cosiddetta *grand corruption*.

Dall'altro lato, soprattutto a livello locale, risulta che il mercato non sia affatto esente da ostacoli e imposizioni posti dalla sfera politica. Numerosi sono gli episodi segnalati di tangenti (in forma di denaro, beni o con altri sistemi, ad es. le assunzioni di familiari, le finte consulenze, i subappalti ad aziende “amiche”) che vedono coinvolti amministratori e funzionari locali e le ditte partecipanti (o vincitrici) di appalti pubblici.

<sup>616</sup>Intervista all'Avv. Raffaele Lauretta dell'Osservatorio 231, il 4/05/2011

<sup>617</sup>Intervista anonima.

<sup>618</sup>Il timore del pubblico potere.

<sup>619</sup>Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), Tabella 15, Relazione al Parlamento Anno 2010, pag. 110 .

<sup>620</sup>Corriere della Sera, Intervista a Luca Cordero di Montezemolo, 14/08/2011.

<sup>621</sup>Alcune indagini passate, ora concluse, hanno fatto emergere un sistema di corruzione permanente e “codificato”, tale che è stato coniato il termine “corruzione endemica” (il caso più famoso è Tangentopoli, che ha portato alla scomparsa dei principali partiti politici degli anni 90). Indagini più recenti (ad esempio l'indagine sugli appalti per il G8 del 2010) hanno rivelato che questi sistemi non sono stati smantellati, ma sono mutati per essere meno rintracciabili.

Tutti i dirigenti d'azienda intervistati<sup>622</sup> concordano sull'efficacia dei meccanismi di protezione di cui godono le aziende private per fronteggiare o denunciare possibili abusi da parte di pubblici ufficiali o di istituzioni pubbliche.

Il punto interessante è capire, in un'analisi costi-benefici, quale sia il vantaggio per l'impresa nel denunciare: in questo vi è indubbiamente una parte di responsabilità del settore privato.

## **TRASPARENZA (Legge)**

### *In che misura il contesto normativo promuove la trasparenza del settore privato?*

#### **VOTO: 50**

L'ordinamento italiano prevede l'obbligo annuale per alcune tipologie di aziende di far certificare il proprio assetto finanziario da un revisore. Il collegio sindacale, interno all'azienda, esegue un controllo della contabilità e della gestione, mentre il revisore esegue soltanto il controllo dei conti. Il collegio sindacale è composto da 3 o da 5 sindaci effettivi e 2 membri supplenti (art. 2397 c.c.), che devono essere persone fisiche, la cui carica scade dopo tre esercizi (2400 c.c.). Per contro, il revisore dei conti può essere una persona fisica o giuridica; il suo mandato scade dopo tre esercizi, ma è rieleggibile.

Non esiste un codice di condotta stabilito per legge, ma esistono norme a tutela dell'indipendenza dei sindaci stessi da coloro che sono soggetti al loro controllo. L'art. 2399 c.c. elenca infatti una serie di cause di incompatibilità con l'ufficio di sindaco tra le quali rapporti di parentela fino al quarto grado, e affinità con gli amministratori della società e delle società controllanti e controllate nonché rapporti di affari e di lavoro con le stesse società. Il verificarsi di queste situazioni dopo la nomina portano all'automatica decadenza dall'incarico. Importanti sono anche i requisiti professionali richiesti dall'art 2397 c.c.: i membri del collegio sindacale devono essere scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili o negli albi professionali individuati con decreto del Ministro della giustizia (vedi D.M. 29 dicembre 2004, 320) o devono essere professori universitari di ruolo in materie economiche o giuridiche.

L'audit è obbligatorio per le società quotate in borsa; società che redigono un bilancio consolidato; società per azioni (SPA) e società in accomandita per azioni; società cooperative; società a responsabilità limitata (SRL) con capitale sociale non inferiore a euro 120.000,00; società operanti in particolari settori (ad esempio società calcistiche, radiotelevisive, assicuratrici, bancarie, di gestione di fondi comuni di investimento). Per le società quotate in borsa e per le società che redigono il bilancio consolidato, l'audit deve essere effettuato in ogni caso da una società di revisione esterna, iscritta nell'apposito albo tenuto dalla Consob (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) ovvero da una società di revisione o da un revisore dei conti esterno, iscritti nel registro appositamente istituito presso il Ministero della Giustizia.

La CONSOB esamina i documenti contabili delle società quotate ed il suo controllo si aggiunge a quello effettuato dalle società di revisione iscritte all'Albo Speciale. La legislazione italiana prevede un sistema di pubblicità legale di informazioni rilevanti sulle società. La Camera di Commercio, che è organizzata su base provinciale, conserva il registro di tutte le imprese italiane, a cui tutti coloro che sono interessati possono accedere. Le società quotate sono tenute a rendere trasparenti le informazioni relative alla loro proprietà: devono informare la CONSOB sugli azionisti che detengono almeno il 10 % del capitale.

---

<sup>622</sup> E' stato richiesto l'anonimato.

## TRASPARENZA (Pratica)

### *In che misura in pratica viene promossa la trasparenza del settore privato?*

#### **VOTO: 50**

Le informazioni rilevanti sulle imprese<sup>623</sup> sono disponibili sul sistema delle Camere di Commercio, a costo contenuto<sup>624</sup> ed in tempo reale, anche attraverso il web.

Più problematiche risultano le questioni relative alla certificazione del bilancio e alla pubblicazione dei dati relativi alla proprietà e partecipazioni delle aziende.

L'avv. Raffaele Lauretta evidenzia che, per quanto riguarda i bilanci, le società in grado di effettuare la certificazione sono molto poche e che sarebbe auspicabile una maggiore pluralità, così da aumentare la reputazione di questo istituto.

Esiste poi un problema di fondo legato al fatto che il certificatore del bilancio (controllore) è pagato dall'azienda che ha redatto il bilancio (controllato), di fatto rendendo meno trasparente il processo.

Già da diversi anni tutte le grandi aziende italiane, soprattutto le multinazionali e le aziende quotate, pubblicano documenti di reporting che testimoniano il loro impegno sulle politiche di CSR implementate, anche in ambito di anticorruzione e trasparenza.

Si sta inoltre sempre più diffondendo la pratica di includere tutte le informazioni significative relative all'azienda in un bilancio sociale, che includa al suo interno anche le principali informazioni inerenti le attività condotte dall'impresa in ambito di sostenibilità. I bilanci sociali sono facilmente accessibili dal pubblico e pubblicati sui siti web delle aziende.

Il report "TRAC"<sup>625</sup> pubblicato da Transparency International nel 2009, che prende in esame sia la quantità che la qualità delle informazioni rese disponibili dalle maggiori aziende mondiali relativamente alle proprie politiche anticorruzione e antifrode, posiziona le aziende italiane al settimo posto su 17, assegnando al Paese un giudizio medio sufficiente.

Un altro recente studio pubblicato da Transparency International in collaborazione con Revenue Watch Institute<sup>626</sup>, che classifica le maggiori aziende mondiali del settore estrattivo a seconda del loro impegno nel pubblicare i dati relativi ai propri programmi anti-corruzione, alla *governance* e alle operazioni internazionali, pone l'ENI<sup>627</sup> tra le migliori *performers* a livello globale.

La trasparenza nel settore private è sorprendentemente debole per quanto riguarda il sistema fiscale. L'evasione fiscale in Italia viene stimata in oltre 120 miliardi di euro l'anno, a cui si aggiungono altri 500 miliardi di euro trasferiti a società ombra nei paradisi fiscali, al di fuori di ogni controllo<sup>628</sup>. Di questi 120 miliardi, 60 riguardano l'evasione dell'IVA, quindi esclusivamente di attività economiche, che si avvalgono della connivenza di professionisti (notai, avvocati e commercialisti) e banche (che dovrebbero segnalare le transazioni sospette).

---

<sup>623</sup>In particolare il nome e la funzione dei dirigenti, le azioni e le funzioni delle persone, la lista dei membri della società, condizioni particolari (come bancarotta, liquidazione, amministrazione controllata temporale), il bilancio, i reclami ed i brevetti.

<sup>624</sup>Il costo di ogni accesso varia da 0,30 a 11 Euro, a seconda delle informazioni richieste. Vedere la lista dei prezzi su <http://www.registroimprese.it>.

<sup>625</sup>"TRAC – Transparency in Reporting on Anti-Corruption. A report on corporate practices", Transparency International, 2009

<sup>626</sup>"PRT – Promoting Revenue Transparency – 2011 Report on Oil and Gas Companies", Transparency International e Revenue Watch Institute, 2011

<sup>627</sup>L'ENI opera nel settore petrolifero e del gas naturale, petrolchimico, generazione e produzione di energia, ingegneria e costruzione, ed è la quinta maggiore società petrolifera al mondo per volume di affari, dopo Exxon Mobil, BP, Shell e Total.

<sup>628</sup>Penelope N., "Soldi Rubati", Ed. Ponte alle Grazie, 2011

## **RESPONSABILITA' (Legge)**

*In che misura, per legge, il settore privato è tenuto a provvedere ad un'efficiente rendicontazione delle attività e dei bilanci?*

### **VOTO: 50**

La CONSOB<sup>629</sup> è l'autorità pubblica responsabile della regolamentazione del mercato mobiliare italiano. Istituita con la legge n. 216 del 7 giugno 1974, è un'autorità amministrativa indipendente, dotata di personalità giuridica e piena autonomia con la legge 281 del 1985, la cui attività è rivolta alla tutela degli investitori, all'efficienza, alla trasparenza e allo sviluppo del mercato mobiliare italiano.

La CONSOB vigila sulle società di gestione dei mercati e sulla trasparenza e l'ordinato svolgimento delle negoziazioni nonché sulla trasparenza e la correttezza dei comportamenti degli intermediari e dei promotori finanziari; controlla le informazioni fornite al mercato dai soggetti che fanno appello al pubblico risparmio nonché le informazioni contenute nei documenti contabili delle società quotate; accerta eventuali andamenti anomali delle contrattazioni su titoli quotati e compie ogni altro atto di verifica di violazioni delle norme in materia di abuso di informazioni privilegiate (insider trading) e di manipolazione del mercato; comunica con gli operatori e il pubblico degli investitori per un più efficace svolgimento dei suoi compiti e per lo sviluppo della cultura finanziaria dei risparmiatori; collabora con le altre autorità nazionali e internazionali preposte all'organizzazione e al funzionamento dei mercati finanziari. Possiede inoltre poteri sanzionatori verso i soggetti vigilati.

I bilanci delle aziende quotate sui mercati regolati devono essere verificati da società di revisione indipendenti, registrate presso un Registro Speciale della CONSOB, dotate dei requisiti di indipendenza ed idoneità.

I revisori indipendenti registrati presso il Registro Speciale devono rispondere agli stessi obblighi degli altri operatori del mercato finanziario (società di investimento, compagnie di gestione delle azioni, società che investono in prodotti finanziari, ecc..). La CONSOB verifica che le informazioni fornite al mercato dalle società quotate siano complete e corrette, richiedendo alle aziende di comunicare informazioni e dati addizionali se necessario, in modo da permettere agli investitori che decidano di compiere degli investimenti di essere correttamente informati.

La CONSOB ha la possibilità di effettuare controlli presso le società e richiedere informazioni e chiarificazioni dagli organismi amministrativi e di sorveglianza preposti. Per assicurare un'adeguata acquisizione di informazioni da parte del mercato azionario, è necessario che la struttura proprietaria sia resa trasparente.

A tale scopo chiunque possieda una parte del capitale di una società quotata è obbligato a informare la CONSOB – che a sua volta informa il pubblico – se tale quota è pari o superiore al 2% del capitale (vi sono eccezioni a questa percentuale, stabilite dalla CONSOB stessa). In mancanza di questa comunicazione, viene a decadere il diritto di voto in assemblea; la CONSOB può impugnare le decisioni assunte dall'assemblea che siano state approvate con voto di chi avrebbe dovuto astenersi. I sistemi di segnalazione interna, anche anonimi, sono abbastanza diffusi nelle grandi aziende, ma per lo più assenti in quelle medio-piccole; le protezioni fornite però sono insufficienti e non esiste alcuna regolamentazione dello Stato al momento.

---

<sup>629</sup> [www.consob.it](http://www.consob.it)

## **RESPONSABILITA' (Pratica)**

*In che misura, nella pratica, il settore privato è responsabile per le proprie attività?*

**VOTO: 50**

La relazione annuale di CONSOB del 2010<sup>630</sup> mostra come 2 aziende su 3 sono controllate da un singolo proprietario. Tutti le imprese intervistate concordano sul buon funzionamento delle Autorità di Vigilanza, anche se, evidenzia uno degli intervistati, le nomine sono spesso influenzate in maniera eccessiva dalla politica.

Le Autorità adempiono diligentemente ai loro obblighi di legge, anche se non sono esenti da alcuni problemi strutturali, soprattutto per quanto riguarda il coordinamento delle attività, sia tra le Autorità stesse, che rispetto alla Pubblica Amministrazione.

Anche il permanere di competenze concorrenti tra Autorità e Ministeri crea alcuni problemi all'applicazione della normativa e non garantisce la piena efficienza del sistema.

Secondo l'avv. Sardella, sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto alla ristrutturazione del sistema amministrativo dei controlli sulla concorrenza e sul funzionamento del settore privato.

## **INTEGRITA' (Legge)**

*In che misura la normativa esistente garantisce l'integrità dei comportamenti nel settore privato?*

**VOTO: 50**

Non vi sono obblighi per l'adozione di codici di condotta o di specifici codici anticorruzione, ma nei disegni di legge<sup>631</sup> in discussione in Parlamento, vi sono alcune disposizioni che se adottando andrebbero ad incidere anche sul settore privato (*whistleblowing*, regole per gli appalti, introduzione del reato di corruzione fra privati).

Il Decreto legislativo 231/2001 prevede la responsabilità degli enti giuridici per reati penali contro la Pubblica Amministrazione, inclusa la corruzione.

Le società devono munirsi di un modello organizzativo adeguato alla prevenzione della corruzione, attraverso disposizioni e procedure che prevedono anche i comportamenti etici da adottare. Il sistema di prevenzione deve essere supportato da sanzioni appropriate e tutto il meccanismo deve essere supervisionato da un organismo creato ad hoc.

L'Art. 2635 del Codice Civile prevede che "Gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, i quali, a seguito della dazione o della promessa di utilità, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio, cagionando nocumento alla società, sono puniti con la reclusione sino a tre anni. La stessa pena si applica a chi dà o promette l'utilità".

## **INTEGRITA' (Pratica)**

*In che misura in pratica viene garantita l'integrità dei comportamenti nel settore privato?*

**VOTO: 25**

La percezione del fenomeno corruttivo in Italia da parte dei cittadini è sicuramente elevata, come confermano diversi indici internazionali tra cui il più famoso Corruption Perception

---

<sup>630</sup> Consob, 2010, Relazione Annuale, disponibile su [http://www.consob.it/main/consob/pubblicazioni/relazione\\_annuale/relazione.html?symbblink=/main/consob/pubblicazioni/relazione\\_annuale/index.html](http://www.consob.it/main/consob/pubblicazioni/relazione_annuale/relazione.html?symbblink=/main/consob/pubblicazioni/relazione_annuale/index.html) ultimo accesso 02.09.2012.

<sup>631</sup> Vedi i ddl. 2174, ddl. 2340, ddl. 2346, già discussi e approvati in Senato.

Index (CPI)<sup>632</sup> di Transparency International, anche se, secondo alcuni esperti<sup>633</sup>, il fenomeno della corruzione è assai minore di quanto percepito. Per ciò che riguarda il settore privato, tutti gli intervistati concordano nell'affermare che la situazione nel nostro Paese non differisce molto da quella degli altri Paesi europei<sup>634</sup>.

Il settore privato non è comunque immune da critiche: nelle interviste raccolte per il Global Corruption Barometer 2010<sup>635</sup> pubblicato da Transparency International, il giudizio dei cittadini sull'integrità del settore privato non è positivo (con un voto di 3,7 su una scala da 1 a 5, dove con 1 si intende "totalmente integro" e 5 "totalmente corrotto"), anche se migliore di quello relativo ai partiti politici e al parlamento e sullo stesso livello di quello dei funzionari pubblici.

Secondo l'Eurobarometro 2009 sulla corruzione<sup>636</sup>, il 47% dei cittadini italiani ravvisano i "rapporti troppo stretti tra mondo della politica e mondo del business" come causa principale della corruzione. La percezione della corruzione nel settore privato può essere legata all'emergere di indagini su casi di corruzione su larga scala che interessano imprese, ufficiali pubblici, politici a tutti i livelli, fino al Primo Ministro e ai membri del Governo. Questi casi, che hanno ricevuto ampia risonanza dai media, hanno fornito una rappresentazione del Paese in cui tutto appare "colluso" o compromesso.

L'Italia ha applicato già da diversi anni dei meccanismi efficienti contro la corruzione internazionale, soprattutto grazie alla ratifica della Convenzione OCSE contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri a cui si è data attuazione con l'adozione del d. lgs. 231/2001<sup>637</sup>.

Il "Progress Report 2011 – Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention" pubblicato da Transparency International pone l'Italia tra i 7 Paesi del Gruppo OCSE in cui la convenzione è stata applicata in maniera efficace<sup>638</sup>.

Paradossalmente, l'azione efficace della Guardia di Finanza e l'implementazione puntuale del decreto legislativo 231 del 2001 hanno contribuito a far accrescere questa percezione. Un articolo pubblicato sulla rivista "Corporate Counsel"<sup>639</sup> nel luglio 2010 afferma che l'Italia "è seconda solo agli Stati Uniti per numero di azioni legali penali avviate contro le imprese, nell'ambito del decreto legislativo 231 del 2001. [...] Questa legge, che ha ormai nove anni, era stata originariamente concepita come un martello contro la corruzione pubblica".

Per quanto concerne la formazione etica e anticorruzione dei dipendenti, i risultati non sono del tutto positivi, ma le imprese italiane risultano comportarsi in modo non dissimile da quanto avviene nel resto d'Europa, come emerge dall'ultimo European Fraud Survey<sup>640</sup>: il 22% dei dipendenti italiani intervistati ha risposto di avere personalmente preso parte a corsi di formazione anti-corruzione.

Dall'edizione precedente dello studio<sup>641</sup> emerge che i dipendenti non sono completamente soddisfatti delle attività promosse della propria azienda per migliorare l'efficacia delle

---

<sup>632</sup>Corruption Perception Index (CPI), un indice pubblicato annualmente da Transparency International che classifica gli Stati in base al livello di corruzione percepita. Nell'ultima edizione del CPI, pubblicata il 26 ottobre 2010, l'Italia si colloca nella 67° posizione su 178 Paesi, con un punteggio di 3,9 su 10. [http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).

<sup>633</sup>Relazione del SAeT, ibid.

<sup>634</sup>Risultato del questionario ENIS- settore privato.

<sup>635</sup>Global Corruption Barometer, pubblicato da Transparency International. E' un sondaggio che analizza l'attitudine e l'esperienza reale dei cittadini nei confronti della corruzione nell'arco di 3 anni. L'ultima edizione è stata pubblicata il 9 dicembre 2010. [http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb).

<sup>636</sup>Eurobarometer 72.2, "Attitudes of Europeans towards Corruption", pubblicato dalla Commissione Europea.

<sup>637</sup>La convenzione OCSE è stata firmata il 21/11/1997 e ratificata il 15/12/2000.

<sup>638</sup>Il Progress Report 2011 classifica i Paesi OCSE in tre gruppi, secondo il livello di implementazione della Convenzione: 1. Attivo; 2. Moderato 3. Inadeguato o nullo.

<sup>639</sup>"The Italian surprise", Corporate Counsel, Luglio 2010.

<sup>640</sup>"European Fraud Survey 2011 – Recovery, regulation and Integrity", pag. 15, pubblicato da Ernst & Young, 2011

<sup>641</sup>"European Fraud Survey 2009 – Is Integrity a casualty of the downturn?", pag. 13, pubblicato da Ernst & Young, 2009

politiche anticorruzione: solo il 47% dei rispondenti in Italia hanno dichiarato che la loro società si sta impegnando in questa direzione.

I dipendenti intervistati assegnano un giudizio piuttosto negativo sull'integrità del *management* della società in cui lavorano<sup>642</sup>: solo il 52% ritiene infatti che i dirigenti della loro azienda si comportino spesso o sempre in maniera onesta. Questo risultato è molto al di sotto della media europea (67%) e leggermente migliore solo rispetto alle risposte fornite dai dipendenti francesi e turchi.

Il già citato "Progress Report 2011 - Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention" pubblicato da Transparency International, riporta alcune lacune che minano l'integrità del settore, come la mancanza di una chiara responsabilità penale per le aziende e termini di prescrizione inadeguati, che portano molto spesso alla prescrizione dei processi per corruzione.

Il quadro normativo relativo alla responsabilità delle società multinazionali per atti di corruzione commessi da filiali estere, agenti ed altri intermediari, è invece ritenuto adeguato.

## IMPEGNO ANTICORRUZIONE

*In che misura il settore privato è impegnato nella promozione di un sistema più trasparente e meno corrotto?*

### VOTO: 50

Le maggiori organizzazioni e imprese del settore privato hanno più volte posto l'accento, almeno formalmente, sulla necessità di una più efficace lotta alla corruzione. Una richiesta in questo senso è stata avanzata, con toni decisamente polemicamente verso le istituzioni, dal presidente di FIAT Luca Cordero di Montezemolo che, durante l'inaugurazione della Luiss School of Government il 22 febbraio 2010, ha dichiarato che *"la lotta contro la corruzione è un'impresa titanica per la quale non basterà una generazione e che richiederà sforzi enormi e grande lungimiranza. Motivo per cui la politica, che non ha introdotto riforme adeguate per far funzionare bene la macchina dello Stato, non deve perdere tempo a dare una risposta strutturale al problema"*. A sostegno di questa posizione anche la presidente di Confindustria<sup>643</sup> Emma Marcegaglia ha dichiarato di essere *"d'accordo che si vada verso regole più restrittive, non solo sull'inasprimento delle pene, ma anche su maggiori controlli sugli enti locali"*<sup>644</sup>.

La corruzione è un problema crescente per le aziende italiane, specialmente per quelle aziende che hanno maggiori contatti e relazioni con Paesi caratterizzati da situazioni sociali e politico-economiche precarie<sup>645</sup>.

Il report *"What measures are listed companies taking in the fight against corruption?"* pubblicato nel 2009 da Vigeo colloca l'Italia tra i Paesi in cui l'impegno anti-corruzione da parte del settore privato è elevato<sup>646</sup>. Anche altre importanti organizzazioni di categoria come Confcommercio<sup>647</sup> e CNA (Confederazione Nazionale degli Artigiani)<sup>648</sup> hanno posto più volte l'accento sul problema della corruzione.

---

<sup>642</sup>Ibid. pag. 18.

<sup>643</sup>Fondata nel 1910, Confindustria è l'organizzazione leader che rappresenta le industrie manifatturiere e dei servizi in Italia. Essa riunisce su una base volontaria, 146046 imprese di tutte le grandezze per un totale di 5,439,195 lavoratori.

<sup>644</sup>La Stampa, 23/02/2010 – Affari e Finanza.

<sup>645</sup>Risultati dei questionari somministrati ad alcuni dirigenti delle maggiori imprese italiane.

<sup>646</sup>What measures are listed companies taking in the fight against corruption? A comparative analysis of North-American and European strategies for prevention of corruption between 2007 and 2009" di Jean-Philippe Rouchon e Meriem Saber, Vigeo, Febbraio 2010.

<sup>647</sup>Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo, è il più grande rappresentante di imprese in Italia, con 700000 imprese.

<sup>648</sup>CNA, la Confederazione Nazionale delle Piccole e Media Imprese, rappresenta e difende gli interessi delle piccole e media imprese e di tutte le forme di lavoro autonomo ed ha circa 670000 membri.



Sul tema anti-corruzione si sono espresse anche le organizzazioni sindacali dei lavoratori: la CGIL<sup>649</sup>, il maggior sindacato italiano, ha una sezione di studi e documentazioni specifica sul tema "legalità economica e sociale" ed ha lanciato il 14 luglio 2011 una campagna sulla legalità economica, che ha tra gli obiettivi la creazione di *"una politica coordinata sul controllo di legalità in tutto il ciclo economico pubblico e privato"*<sup>650</sup>.

Il 4 luglio 2008, con un comunicato comune, la CGIL assieme agli altri due maggiori sindacati italiani, CISL e UIL, hanno fortemente il governo per aver soppresso l'Alto Commissario contro la corruzione, invitandolo a ripristinarlo e *"a riconfermare le strutture della lotta alla corruzione e contraffazione potenziandone le funzioni e semplificandone il quadro normativo"*. I segretari dei tre sindacati sottolineavano come *"la lotta alla corruzione e alla contraffazione rimane una priorità per il Paese"*<sup>651</sup>.

110 imprese italiane hanno aderito al Global Compact, di cui 73 private, 14 a partecipazione pubblica, 2 sussidiarie di multinazionali straniere e 1 pubblica (GSE – Gestore dei Servizi Energetici). E' inoltre attivo il "Global Compact Network Italiano (GCNI)" che in linea con le direttive dell'Ufficio del Global Compact di New York, agisce come piattaforma nazionale per la realizzazione di attività di promozione e diffusione del Patto sul territorio italiano.

## **SUPPORTO E COLLABORAZIONE CON LA SOCIETA' CIVILE**

*In che misura le aziende private collaborano con le organizzazioni della società civile che operano nel settore della legalità e dell'anticorruzione?*

### **VOTO: 25**

Esistono esempi di attività anticorruzione portate avanti in comune da aziende e organizzazioni della società civile, ma sono spesso isolate e poco coordinate. Il Global Compact Network Italiano (GCNI) è un buon esempio di collaborazione, così come l'EITI<sup>652</sup> nel settore estrattivo. Un ulteriore esempio può essere rappresentato dalla Fondazione Sodalitas<sup>653</sup>, promossa nel 1995 da Assolombarda, la più grande associazione territoriale del sistema confindustriale, per costruire un ponte tra impresa e società, a cui aderiscono 83 imprese leader del mercato italiano.

E' auspicabile un maggior supporto delle più importanti rappresentanze ed associazioni di impresa italiane alla società civile e l'avvio di progetti o attività a lungo termine che si prefiggano un concreto impatto sul sistema di integrità del Paese.

---

<sup>649</sup>La Confederazione Generale Italiana del Lavoro, CGIL, è un' associazione dei rappresentanti dei lavoratori e del lavoro. E' il sindacato italiano di più vecchia formazione ed anche il più rappresentativo, con circa 6 milioni di membri, inclusi lavoratori, pensionati e giovani che entrano nel mercato del lavoro.

<sup>650</sup><http://www.cgil.it/tematiche/Documento.aspx?ARG=LEGAL&TAB=0&ID=16880>

<sup>651</sup>Cfr. [http://www.tosc.cgil.it/archivio37\\_toscana-lavoro-news\\_0\\_56.html](http://www.tosc.cgil.it/archivio37_toscana-lavoro-news_0_56.html)

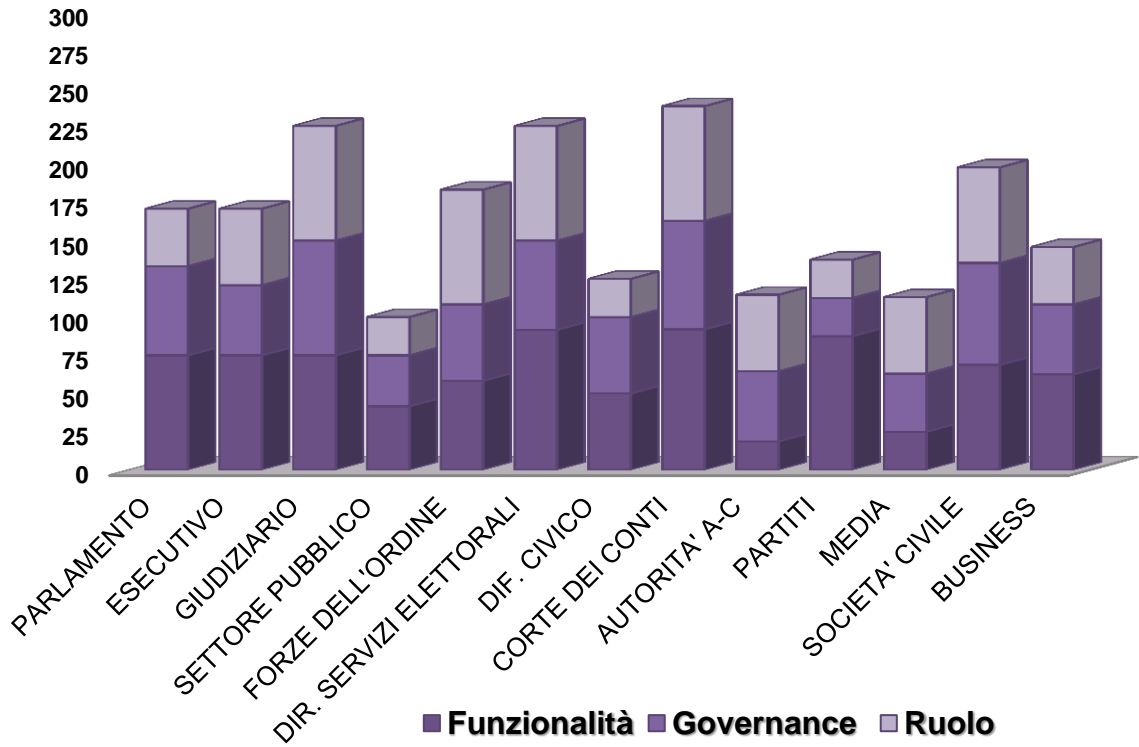
<sup>652</sup>Extractive Industries Transparency Initiative [www.eiti.org](http://www.eiti.org)

<sup>653</sup>[www.sodalitas.it](http://www.sodalitas.it)



# APPENDICE

Fig. 1 Risultati complessivi



CORTE DEI CONTI	79,00
GIUDIZIARIO	75,00
DIR. SERVIZI ELETTORALI	75,00
SOCIETA' CIVILE	65,97
FORZE DELL'ORDINE	61,11
PARLAMENTO	56,94
ESECUTIVO	56,94
BUSINESS	48,61
PARTITI	45,83
DIF. CIVICO	41,67
AUTORITA' A-C	38,19
MEDIA	38,00
SETTORE PUBBLICO	33,33

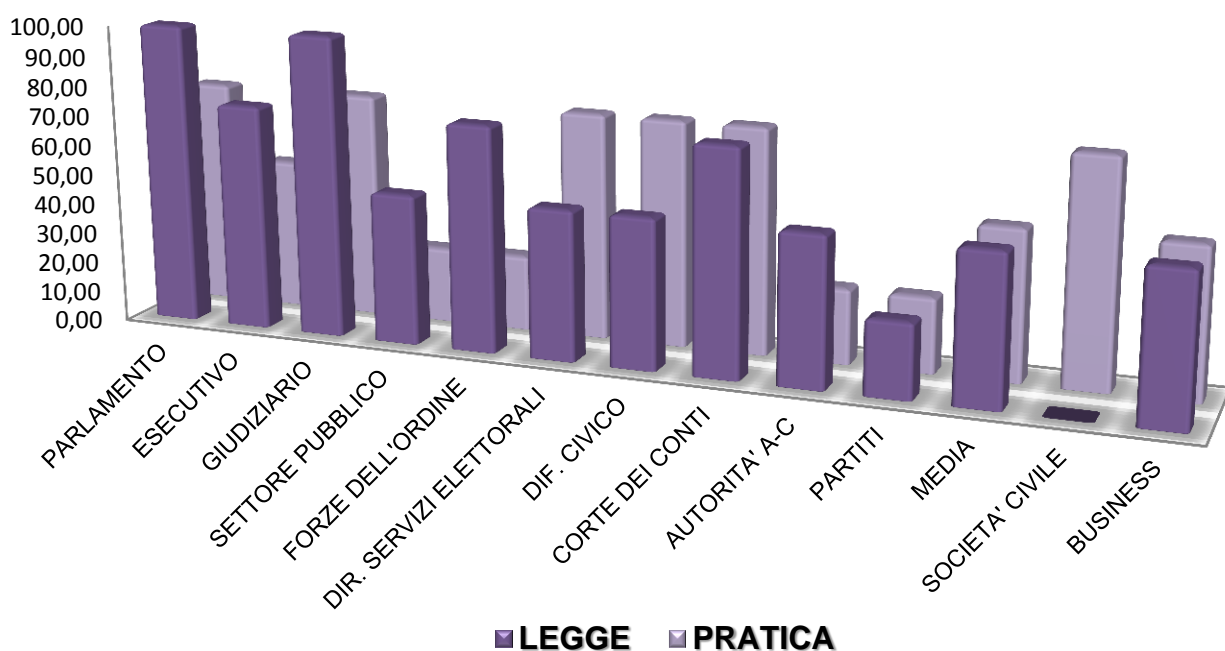
**Fig. 2 Funzionalità (Risorse e Indipendenza)**

<b>CORTE DEI CONTI</b>	<b>92</b>
<b>DIR. SERVIZI ELETTORALI</b>	<b>92</b>
<b>PARTITI</b>	<b>88</b>
<b>PARLAMENTO</b>	<b>75</b>
<b>ESECUTIVO</b>	<b>75</b>
<b>GIUDIZIARIO</b>	<b>75</b>
<b>SOCIETA' CIVILE</b>	<b>69</b>
<b>BUSINESS</b>	<b>63</b>
<b>FORZE DELL'ORDINE</b>	<b>58</b>
<b>DIF. CIVICO</b>	<b>50</b>
<b>SETTORE PUBBLICO</b>	<b>42</b>
<b>MEDIA</b>	<b>25</b>
<b>AUTORITA' A-C</b>	<b>19</b>

<b>Pilastrì</b>	<b>Risorse (legge)</b>	<b>Risorse (pratica)</b>	<b>Media</b>
DIR. SERVIZI ELETTORALI	N/A	100	100
PARTITI	100	100	100
PARLAMENTO	75	75	75
ESECUTIVO	N/A	75	75
CORTE DEI CONTI	N/A	75	75
GIUDIZIARIO	N/A	50	50
SETTORE PUBBLICO	N/A	50	50
FORZE DELL'ORDINE	N/A	50	50
DIF. CIVICO	N/A	50	50
SOCIETA' CIVILE	50	50	50
BUSINESS	50	50	50
AUTORITA' A-C	25	25	25
MEDIA	25	25	25

<b>Pilastrì</b>	<b>Indipendeza (legge)</b>	<b>Indipendeza (pratica)</b>	<b>Media</b>
CORTE DEI CONTI	100	100,00	100
GIUDIZIARIO	100	75,00	87,5
DIR. SERVIZI ELETTORALI	75	100,00	87,5
SOCIETA' CIVILE	100	75,00	87,5
PARLAMENTO	100	50,00	75
ESECUTIVO	100	50,00	75
PARTITI	75	75,00	75
BUSINESS	75	75,00	75
FORZE DELL'ORDINE	50	75,00	62,5
DIF. CIVICO	50	50,00	50
SETTORE PUBBLICO	50	25,00	37,5
MEDIA	25	25,00	25
AUTORITA' A-C	25	0,00	12,5

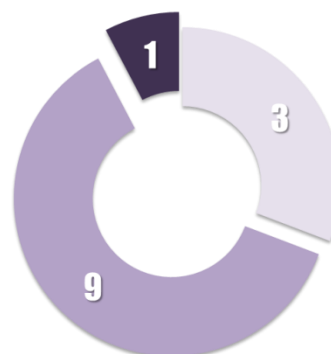
**Fig. 3 Trasparenza nei 13 pilastri**



Pillar -TRASPARENZA	legge	pratica	media
PARLAMENTO	100	75	87,5
GIUDIZIARIO	100	75	87,5
CORTE DEI CONTI	75	75	75
SOCIETA' CIVILE	N/A	75	75
ESECUTIVO	75	50	62,5
DIR. SERVIZI ELETTORALI	50	75	62,5
DIF. CIVICO	50	75	62,5
FORZE DELL'ORDINE	75	25	50
MEDIA	50	50	50
BUSINESS	50	50	50
SETTORE PUBBLICO	50	25	37,5
AUTORITA' A-C	50	25	37,5
PARTITI	25	25	25

**Fig. 4 Livello di responsabilità interna nei 13 pilastri**

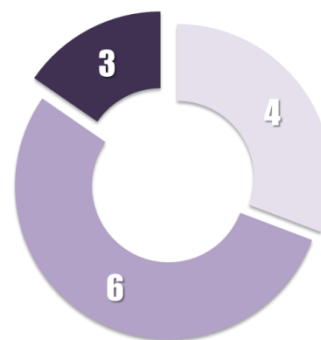
Pilastro	Voto
CORTE DEI CONTI	75
PARLAMENTO	62,5
GIUDIZIARIO	62,5
DIR. SERVIZI ELETTORALI	62,5
ESECUTIVO	50
FORZE DELL'ORDINE	50
SOCIETA' CIVILE	50
BUSINESS	50
DIF. CIVICO	37,5
MEDIA	37,5
SETTORE PUBBLICO	25
AUTORITA' A-C	25
PARTITI	25



DEBOLE  
MODERATO  
BUONO

**Fig. 5 Livello di integrità nei 13 pilastri**

Pilastro	voto
GIUDIZIARIO	75
AUTORITA' A-C	75
SOCIETA' CIVILE	75
CORTE DEI CONTI	62,5
FORZE DELL'ORDINE	50
DIR. SERVIZI ELETTORALI	50
DIF. CIVICO	50
SETTORE PUBBLICO	37,5
BUSINESS	37,5
PARLAMENTO	25
ESECUTIVO	25
PARTITI	25
MEDIA	25



DEBOLE  
MODERATO  
BUONO

**Fig. 6 Livello di *governance* interna nei 13 pilastri**



- DEBOLE (0-33)
- MODERATO (34-66)
- BUONO (67-100)

GIUDIZIARIO	75,00
CORTE DEI CONTI	71,00
SOCIETA' CIVILE	66,67
PARLAMENTO	58,33
DIR. SERVIZI ELETTORALI	58,33
FORZE DELL'ORDINE	50,00
DIF. CIVICO	50,00
ESECUTIVO	45,83
AUTORITA' A-C	45,83
BUSINESS	45,83
MEDIA	38,00
SETTORE PUBBLICO	33,33
PARTITI	25,00

**Fig. 7 Impegno nella lotta alla corruzione**

GIUDIZIARIO	75
FORZE DELL'ORDINE	75
DIR. SERVIZI ELETTORALI	75
CORTE DEI CONTI	75
SOCIETA' CIVILE	62,5
ESECUTIVO	50
AUTORITA' A-C	50
MEDIA	50
PARLAMENTO	37,5
BUSINESS	37,5
SETTORE PUBBLICO	25
DIF. CIVICO	25
PARTITI	25







Transparency International Italia  
Via Zamagna, 19 - 20148 Milano  
Tel. 02 40093560  
Fax 02 406829  
[info@transparency.it](mailto:info@transparency.it)

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)