

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA
ASSOCIAZIONE CONTRO LA CORRUZIONE



MANUALE DI ETICA PUBBLICA E PRIVATA

Atti del corso interdisciplinare
"Costruire l'etica, la fiducia pubblica
e la certezza del diritto in Iraq"

A cura di Patrizia Del Biondo



Ministero degli Affari Esteri

*Direzione Generale per i Paesi del
Mediterraneo e del Medio Oriente
Task Force Iraq*

**MANUALE DI ETICA
PUBBLICA E PRIVATA**

Atti del corso interdisciplinare
"Costruire l'etica, la fiducia pubblica
e la certezza del diritto in Iraq"

A cura di Patrizia Del Biondo

Transparency International Italia (TI-It)

Transparency International è un'organizzazione internazionale, non governativa, no profit, indipendente, fondata nel 1993 con sede a Berlino, che lotta contro la corruzione tramite le sue sezioni nazionali nel mondo, sviluppando un approccio globale al fenomeno. Il Capitolo Italiano, fondato nel 1996 a Milano, promuove il ruolo attivo dell'*educazione civile e morale nel rafforzamento della società civile contro il crimine e la corruzione*, interagendo con il settore pubblico ed il terzo settore. Per ulteriori informazioni si consulti il sito www.transparency.it.

Patrizia Del Biondo, laureata in Scienze Politiche presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, ha conseguito un Master in International Affairs all'Istituto di Studi Politici Internazionali (ISPI) di Milano. Attualmente è Project Manager del Corso "Costruire l'etica, la fiducia pubblica e la certezza del diritto in Iraq" presso Transparency International Italia.

Transparency International Italia

Via Zamagna 19, 20148 Milano Italy

Tel+ 39 02 40093560 Fax 02 406829

info@transparency.it, www.transparency.it

Progetto grafico

de'Flumeri Mariani - Giussano (MI)

Illustrazione di copertina

Leila Mariani

Edizione maggio 2007

INDICE

Premessa di <i>Maria Teresa Brassiolo</i>	9
Introduzione di <i>Patrizia Del Biondo</i>	13
Capitolo 1	
Public Governance, Rendicontazione e Trasparenza	14
1.1 I Patti di Integrità e il Programma di Public Contracting di <i>Anna Marra</i>	14
1.2 L'applicazione dei Patti di Integrità nel Comune di Milano di <i>Mariangela Zaccaria</i>	20
1.3 Il protocollo di Intesa con l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici. L'esperienza del Comune di Bergamo di <i>Marcello Puppi</i>	23
1.4 L'applicazione dei Patti di Integrità nell'Ospedale San Gerardo di Monza di <i>Giuseppe Genduso e Ambrogio Bertoglio</i>	26
Capitolo 2	
Institution Building: integrità nella Pubblica Amministrazione	29
2.1 Aumentare i Valori Pubblici attraverso la trasparenza di <i>Luigi Giannitrapani</i>	29
2.2 Organismi nazionali ed internazionali per la lotta alla corruzione. Revisori e società di revisione di <i>Angela Leuci</i>	34
2.3 La responsabilità, l'etica e le tecniche degli approvvigionamenti pubblici e privati di <i>Giuseppe Anderlini</i>	36
2.4 La partnership tra le istituzioni pubbliche e la società civile secondo il modello europeo. La progettualità UE di <i>Corrado Tomassini</i>	42
2.5 Le competenze delle banche contro la criminalità: le responsabilità nelle normative antiriciclaggio di <i>Emmanuele Di Fenza</i>	46

Capitolo 3

Strumenti, pratiche e figure pubbliche utili

a favorire la trasparenza nella P.A.50

3.1 Misurazione dell'efficienza e accessibilità alle informazioni. La Balanced Scorecard, strumento per il controllo dell'efficacia degli investimenti e dei progetti
di Alberto Guerrini 50

3.2 Business Ethics e Integrity Management. Dalla Security del Controllo alla Security della Fiducia *di Luigi Campese* 54

3.3 La Carta Etica per i Pubblici Amministratori della Provincia di Varese
di Marco Reguzzoni 60

3.4 Il ruolo e le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione
di Gianfranco Tatzzi 63

3.5 Investigare sulla corruzione nel settore pubblico. Guidelines per indagini efficaci sui casi di corruzione nella Pubblica Amministrazione *di Gaetano Giancane* 66

3.6 Architettura delle varie Polizie e comitati di coordinamento e di sicurezza. La gestione dei fondi anti-usura. *Best Practice* della Provincia di Milano
di Alberto Grancini 72

3.7 Il Difensore Civico e i rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione
di Donato Giordano 80

Capitolo 4

Best practices del Settore privato per combattere la corruzione:

Codici Etici e Responsabilità Sociale d'Impresa 85

4.1 Verso un'etica universale *di Quintiliano Valenti* 85

4.2 Il Piano "Tolleranza Zero contro la Corruzione" di Enel S.p.A.
di Roberto Zangrandi 90

4.3 Ruolo strategico delle norme ammesse nell'economia globale <i>di Marco Stampa</i>	94
4.4 Un nuovo strumento di politica economica internazionale. <i>La Corporate Social Responsibility - CSR di Stelio Venceslai</i>	98
4.5 La responsabilità sociale d'impresa nel diritto internazionale, con particolare riferimento alla sua utilizzazione quale strumento di contrasto della corruzione <i>di Pia Acconci</i>	104
Appendice I - Il Codice Etico del gruppo ERG <i>di Edoardo Garrone</i>	110
Appendice II - Il Codice Etico dell'Ansaldo Energia S.p.A.	115
Capitolo 5 L'integrità e la trasparenza nella Magistratura	130
5.1 La costruzione e lo sviluppo di un sistema giudiziario verso l'integrità e l'efficienza <i>di Giuseppe Battarino</i>	130
5.2 Iniziative internazionali ed europee per combattere la corruzione e la frode <i>di Eugenio Zaniboni</i>	134
Caso Studio Azioni contro la corruzione nella Pubblica Amministrazione e nella Magistratura <i>di Anna Marra</i>	139
Capitolo 6 Convenzioni e strumenti legislativi per combattere la corruzione	146
6.1 Promozione dello Stato di diritto e del buon governo attraverso la formazione giuridica nei Paesi in via di Sviluppo. Il programma dell'IDLO <i>di Giulio Zanetti</i>	146
6.2 Applicazione della <i>Rule of law</i> in Iraq <i>di Luigi Biamonti</i>	148
6.3 Il ruolo dell'OCSE nella lotta alla corruzione e il suo approccio multidisciplinare <i>di Nicola Bonucci</i>	153

6.4 Gli indici della corruzione e la loro relazione con gli investimenti stranieri diretti (FDI) di <i>Virginio Carnevali</i>	159
---	-----

Appendice - Le Convenzioni Internazionali contro la corruzione	164
--	-----

Capitolo 7

Lotta alla corruzione negli aiuti allo sviluppo	170
--	------------

7.1 Combattere la corruzione negli aiuti allo sviluppo di <i>Roberto Provera</i>	170
--	-----

7.2 Elaborazione e controllo delle procedure internazionali di tendering di <i>Gabriella Giarola</i>	179
--	-----

Capitolo 8

La storia, la scienza, l'etica e l'informazione	185
--	------------

8.1 L'etica nella ricerca scientifica di <i>Piergiuseppe Maranesi</i>	185
---	-----

8.2 L'importanza dell'etica nella divulgazione dei contenuti scientifici di <i>Ludovica Manusardi</i>	188
---	-----

8.3 Tecniche del giornalismo investigativo per individuare gli abusi nella politica e nella magistratura. Formazione dei giovani al giornalismo investigativo di <i>Marco Travaglio</i>	190
---	-----

Capitolo 9

Il ruolo della società civile nella lotta alla corruzione e nell'azione umanitaria	192
---	------------

9.1 Le strade della riconciliazione di <i>Christoph Spreng</i>	192
--	-----

9.2 I City Angels, volontari di strada d'emergenza di <i>Mario Furlan</i>	198
---	-----

9.3 L'operazione umanitaria dei Guerrieri per la Pace in Iraq di <i>Sara Fumagalli</i>	201
--	-----

Capitolo 10

Il ruolo dell'educazione civile e morale nelle scuole

e nelle università per contrastare e prevenire la corruzione206

10.1 La prevenzione sociale nel formare la società civile contro il crimine e la corruzione. L'importanza delle tre agenzie educative: la scuola, la famiglia e la società *di Stefano Biavaschi* 206

10.2 Il Programma Globale di Educazione Etica
di Lina Esposito Marafon e Patrizia Del Biondo 210

10.3 Gli strumenti innovativi per combattere la corruzione nel settore dell'educazione *di Ornella Ziccardi* 213

10.4 Insegnare a combattere la corruzione nelle università *di Marie Nigon* 216

10.5 Lo sport come strumento formativo per insegnare l'etica e il rispetto delle regole *di Paolo Bertaccini Bonoli* 218

Capitolo 11

Architettura, ambiente, energia nello sviluppo sostenibile:

i nuovi confini dell'etica221

11.1 Immaginare lo sviluppo sostenibile rispettoso dell'ambiente e delle identità locali *di Natasha Pulitzer* 221

11.2 Etica ambientale come valore sociale per la protezione dell'ambiente
di Fabrizia Scabini 224

11.3 Sostenibilità ambientale e sviluppo. Un patto con le future generazioni
di Lorenzo Ferraro 231

11.4 La gestione dell'acqua per uso civile *di Paolo Notari* 234

11.5 L'energia in un mondo interdipendente *di Ugo Dionigi* 237

Postfazione *di Jawad K. Murad*239



PREMESSA

“Non appena si entrava in uno Stato libero si poteva contare di trovarvi la lealtà nei negoziati e nei trattati, lo zelo per il bene di tutti nelle alleanze, il coraggio e la costanza nelle avversità, la liberalità dei più ricchi verso i più poveri nelle calamità, l’energia del popolo per reprimere le ingiustizie e le violenze. Al contrario entrando negli stati dei tiranni, vi si trovava un governo che si sosteneva mediante il crimine, la perfidia e la corruzione; delle spie sorvegliavano e denunciavano i sentimenti generosi, abusavano dei legami familiari e di vicinato per trasformarli in trappole, insegnavano che la prudenza del suddito consiste nel diffidare di tutti e nel non immischiarsi negli affari altrui. L’assassinio, l’avvelenamento e la corruzione vi erano mezzi comuni di governo”.

Da “L’Età dei comuni” di D. Sismondi.

Nessuna nazione, nessuna famiglia, nessuna organizzazione può progredire o ristabilirsi se l’ago della bussola non è fissato sulle regole, sui valori e sulla fiducia. Ciò è tanto più vero quando la società o la famiglia hanno attraversato periodi difficili.

Tuttavia, proprio questi tempi difficili possono diventare uno stimolo per costruire nuove regole e politiche più efficaci. Anche in questo caso la bussola deve puntare verso l’educazione, per preparare le nuove generazioni ad obiettivi sostenibili, al buon governo e allo spirito imprenditoriale leale al fine di creare prosperità e comprensione.

L’intuizione del Ministero degli Affari Esteri Italiano di includere tra le azioni finali della sua missione a Nassirya il corso “Costruire l’etica, la fiducia pubblica e la certezza del diritto in Iraq” indirizzato a funzionari pubblici e privati locali è stata innovativa e pratica. Ha evidenziato che una solida base per la ricostruzione e la riconciliazione poggia sulla conoscenza, sull’equità del diritto, su un giudizio aperto e una visione globale.

La Banca Mondiale stima che la corruzione rappresenti circa il 5% del prodotto interno lordo mondiale e definisce la corruzione “il maggior ostacolo allo sviluppo economico e sociale”.

In un periodo di ricostruzione politica e sociale una cultura che si opponga al sistema della corruzione è una assoluta priorità.

Infatti, il corso interdisciplinare ha puntato a:

- promuovere la conoscenza e l'implementazione delle convenzioni internazionali e dei trattati;
- insistere sul ruolo inalienabile dell'educazione civica e morale nel rafforzamento della società civile contro il crimine e la corruzione;
- rendere i settori pubblico e privato coscienti dei vantaggi derivanti dalla lotta alla corruzione e dai comportamenti etici;
- evidenziare il messaggio che la corruzione e l'illegalità portano alla povertà e all'abuso dei diritti umani, mentre il comportamento leale porta allo sviluppo e alla prosperità;
- dotare i partecipanti degli strumenti, il know-how e le capacità per diventare attori nel promuovere un positivo cambiamento culturale, sociale ed economico, mettendo a disposizione quegli strumenti e quelle metodologie per sostenere lo sviluppo della nazione.

I moduli dei corsi, tenuti da esperti nei diversi campi, hanno trattato la *governance* pubblica e privata, *l'institution building*, l'integrità nel settore privato e nella Pubblica Amministrazione, la gestione del sistema sanitario, la prevenzione del crimine, i media, il rafforzamento del sistema giudiziario e degli strumenti legali internazionali, l'educazione, l'architettura sostenibile, l'ambiente, la scienza, la gestione delle risorse energetiche e idriche, la cultura e il patrimonio storico-artistico. Le *best practice* e le visite alle istituzioni, agli ospedali, alle aziende e alle diverse aree geografiche hanno confrontato la teoria con la pratica in modo da prospettare un largo spettro di soluzioni quando sorgono dilemmi o criticità.

I moduli delle lezioni sono stati molto intensi perché volevamo offrire un livello qualitativo molto alto ai partecipanti per non rendere vani gli sforzi economici dei contribuenti italiani.

La missione di Transparency International è quella di creare consapevolezza del ruolo negativo della corruzione che ostacola lo sviluppo, non rispetta i diritti umani e porta al crimine e alla povertà. Infatti lo spirito dei corsi è stato quello di evidenziare, per ogni tema, come reagire per prevenire il peggio.

L'Indice di Percezione della Corruzione offre un quadro realistico dei legami tra corruzione e povertà: gli stati meno corrotti sono anche quelli più prosperi, quelli dove vengono rispettati i diritti umani e che si preoccupano di ogni creatura.

I corsi hanno anche dato a me l'opportunità di ricordare la mia prima visita in Iraq, molto tempo fa. Ho ricordato le molte amabili persone che ho incontrato ma anche la visita incantata al Museo Nazionale dove, oltre agli impressionanti bassorilievi della civiltà mesopotamica nota in tutto il mondo, ho scoperto la civiltà Ur. Mentre ammiravo i gioielli e i molti oggetti conservati sentivo il coinvolgimento dell'antica società civile nello sviluppo di innova-

zioni utili per le necessità di tutti i giorni, tra queste tanti piccoli cilindri intagliati che venivano usati per stampare gli editti molto prima che la stampa fosse re-inventata.

Mi sono molto rallegrata che il Ministero degli Affari Esteri Italiano abbia aderito alla richiesta fatta dai partecipanti del corso di stampare un manuale che raccogliesse i contributi delle diverse lezioni. Potrà essere utile a politici, accademici, studenti, lettori che vorranno condividere la nostra esperienza. Spero che ne trarranno anche tanto giovamento umano quanto ne abbiamo tratto noi.

Il nostro team non potrà dimenticare l'interesse genuino mostrato dai partecipanti per le diverse tematiche e l'atmosfera familiare che si è instaurata durante i viaggi e i soggiorni attraverso l'Italia, la gioia alla frontiera svizzera con la polizia italiana e svizzera che festeggiavano gli ospiti iracheni, mentre il sole tramontava sul lago, e molti altri momenti.

Tutti noi siamo certi della vostra abilità e volontà di superare questi difficili periodi: siamo orgogliosi di aver partecipato al vostro sforzo.

Jalla, jalla è una parola che ci suona ormai molto familiare: "andare insieme" è stato un entusiasmante viaggio verso il futuro.

Maria Teresa Brassiolo

Presidente di Transparency International Italia TI-It



INTRODUZIONE

Il "Manuale di etica pubblica e privata" è la raccolta degli atti del corso "Costruire l'etica, la fiducia pubblica e la certezza del diritto in Iraq" realizzato da Transparency International Italia su mandato del Ministero degli Affari Esteri Italiano-Task Force Iraq nel Settembre 2006.

Il libro che il lettore ha tra le mani è una raccolta degli interventi dei relatori che hanno partecipato alle lezioni. Esso permette un'analisi multidisciplinare sulla validità dei comportamenti etici come presupposto di pacifica convivenza e di sviluppo. Può essere considerato uno strumento agevole e poliedrico per l'identificazione e la soluzione di dilemmi e criticità. Credo fermamente che la volontà di ogni singolo uomo, la forza delle idee, il coraggio, il sacrificio possano costruire un mondo migliore e ci aiutino a lottare contro la paura, i soprusi e la corruzione, mali che ogni società si trova ad affrontare nel suo sviluppo.

Il nostro sforzo è indirizzato sia al trasferimento delle esperienze, anche negative, incontrate sul cammino della nostra società, sia a valorizzare l'azione di ogni uomo onesto nel combattere una condotta - quella corruttiva - con cui si persegue il vantaggio di poche persone e organizzazioni e si danneggia l'intera collettività. Per questo occorre dialogare, confrontarsi, trovare delle soluzioni tutti insieme.

Questa è solo una sintesi, un ricordo di quanto è stato detto nonostante il poco tempo e l'intensità del corso. Sono convinta che la forza di queste parole unite alla vostra volontà e alle vostre idee siano il più grande augurio per la grossa sfida che tutte le società, quella irachena in particolare, stanno affrontando.

Si ringraziano tutti gli oratori intervenuti.

Patrizia Del Biondo

CAPITOLO 1

PUBLIC GOVERNANCE, RENDICONTAZIONE E TRASPARENZA

1.1

I Patti di Integrità e il Programma di Public Contracting

*di Anna Marra**

Il contratto pubblico¹ è lo strumento principale con cui un'amministrazione pubblica opera per dare attuazione alla sua politica. Alcuni contratti, come per esempio quelli che prevedono la costruzione di una strada o di un sistema di fognature, sono finalizzati a comprare o produrre beni e servizi che beneficino il cittadino direttamente, mentre altri, come ad esempio la contrattazione esterna di un servizio di consulenza per riprogettare un'agenzia delle imposte, producono benefici indiretti.

Senza dubbio, il contratto pubblico è il canale privilegiato attraverso cui il denaro pubblico viene speso. Ciò è vero a qualunque livello di governo: comuni, province e regioni, governi nazionali o federali, con l'unica differenza che mentre a livello federale o nazionale la contrattazione può essere maggiore in termini di valore per contratto, a livello di governo locale è significativa in termini di numero di processi e di impatto sul territorio.

Disgraziatamente, il contratto pubblico è anche una delle aree più propense alla corruzione (oltre che all'inefficienza e alla mancanza di competenza) e questa è la ragione per cui prevenire e controllare la corruzione in quest'ambito è oggi giorno un fattore determinante di efficienza nelle politiche pubbliche.

La corruzione negli appalti può assumere molte forme, ivi inclusi il pagamento di tangenti, la frode o il semplice abuso, ma, indipendentemente dalla forma, essa produce sempre tragici effetti: mina l'efficacia della spesa pubblica e delle donazioni, genera costi sociali ed economici, e compromette la qualità di settori chiave come la salute, l'assistenza sociale e l'istruzione, diminuendo drasticamente le opportunità insite in tali settori di migliorare la qualità della vita.

La corruzione negli acquisti pubblici fa sì che i funzionari o i politici in carica comprino beni o servizi al miglior corruttore, invece di scegliere la più efficace combinazione prezzo-qualità. Il risultato può essere di attuare progetti di costruzione più costosi del dovuto o di acquistare beni non necessari. A titolo di esempio, una ricerca sul campo di Transparency International Italia (TI-It) rivela che il costo di alcuni tra i maggiori progetti edili degli anni no-

vanta è diminuito considerevolmente in seguito alle indagini contro la corruzione avviate dalla magistratura. Il costo per la costruzione della metropolitana di Milano è passato da 300-350 miliardi di lire per chilometro nel 1991 a 97 nel 1995. Il costo del passante ferroviario è sceso da un totale di 1.994 miliardi a 1.452, e l'aeroporto di Malpensa aveva una previsione originaria di costi pari a 4.200 miliardi che si è poi ridotta a 1.990.

Normalmente, una gara pubblica (*tender*) compromessa da episodi di corruzione costituisce un investimento inefficiente di risorse pubbliche. Una delle ragioni di ciò si individua nei prezzi gonfiati, una seconda nel fatto che il funzionario o l'amministratore corrotto, che discrimina i concorrenti a favore del concorrente corruttore, seleziona un contraente inefficiente (Lien, 1990; Rose-Ackerman, 1978).

Il rischio di corruzione nel *public contracting* si genera fin dal primo momento, nella fase pre-contrattuale di ideazione del bando quando si prendono decisioni sull'oggetto del contratto (identificazione del bisogno). Non è insolito che un bando di gara nasca già marcato dalla volontà o dall'esigenza di favorire un soggetto particolare. Si pensi all'ipotesi di un Comune che decida di acquistare o vendere beni o servizi, senza che ve ne sia effettiva necessità, solo per favorire un'impresa, o di esternalizzare la gestione di una funzione per beneficiare un individuo o un'organizzazione.

Il rischio di corruzione prosegue nei diversi passaggi della "fase contrattuale" vera e propria, come ben evidenzia lo schema elaborato dall'U4 Anti-Corruption Resource Centre:

Identificazione/definizione delle caratteristiche del contratto (requisiti tecnici, caratteristiche dei beni e dei servizi, ecc.)

Descrizione

L'amministrazione pubblica determina cosa è necessario comprare o vendere o privatizzare (requisiti tecnici, caratteristiche specifiche) e come farlo (metodo contrattuale, agenzia responsabile, ecc.)

Rischi principali (esempi)

Le caratteristiche (tecniche e non) sono stabilite per favorire un particolare contraente e non riferite ad un fabbisogno identificato.

Si abusa delle eccezioni che sono permesse in un processo di gara aperta.

La partecipazione di *stakeholder* rilevanti è limitata, la qual cosa rende difficile valutare il bisogno e la rilevanza delle caratteristiche così come sono state definite. I criteri di valutazione non sono stati stabiliti all'inizio o non sono obiettivi, per cui sono suscettibili di abuso.

Processo di contracting

Descrizione

Si apre un processo di *contracting*. Ciò dovrebbe avvenire secondo il metodo che la legge determina e dovrebbe essere utilizzato per ricevere proposte (ad esempio un sistema di gara aperta) o per valutare i contraenti (ad esempio *single-source*)

Rischi principali (esempi)

L'invito a partecipare a una gara (nelle gare aperte) non è pubblicato, in modo tale da restringere il numero dei concorrenti.

Quando si utilizzano *short-list*, le imprese corrompono per esservi incluse o per entrarvi.

L'invito alla gara è pubblicato, ma è dato un tempo irrisorio per presentare le offerte, cosicché diviene difficile presentare l'offerta per coloro che non ne siano stati informati in anticipo.

L'abuso di confidenza o la mancanza di pubblicità creano un terreno di gioco disuguale per gli offerenti.

Nei processi *single-source*, la mancanza di pubblicità o trasparenza conduce a decisioni ingiustificabili.

Gli offerenti o contraenti si accordano per influenzare i prezzi o per ripartirsi il mercato perdendo appositamente la gara o non presentando l'offerta.

Aggiudicazione

Descrizione

Il processo di contrattazione si conclude e si decide a quale concorrente aggiudicare il contratto (nelle gare aperte) o quale contraente (nei processi *single-source*).

Rischi principali (esempi)

I criteri di valutazione non sono stati chiaramente dichiarati nei documenti di gara, rendendo impossibile giustificare la decisione.

La valutazione dell'offerta è soggettiva o lascia spazio a manipolazioni o giudizi tendenziosi.

Le aggiudicazioni del contratto non sono pubblicate (né lo sono le ragioni della decisione).

Attuazione del contratto e supervisione

Descrizione

Il contratto è firmato con il concorrente o contraente selezionato

Rischi principali (esempi)

I cambi di contratto e le rinegoziazioni dopo l'aggiudicazione sono di tale natura che cambia la sostanza del contratto stesso.

Le agenzie o gli individui che dovrebbe sovrintendere al processo sono indebitamente influenzati perché alterino i contenuti dei loro rapporti, cosicché eventuali cambi rispetto a qualità, prestazioni e caratteristiche passino inosservati.

Le denunce del contraente sono false o inaccurate e sono protette da coloro che sono incaricati della loro revisione.

I sub-contraenti ed i soci sono scelti in modo non trasparente, non possono rendere conto o sono utilizzati per incanalare la tangente.

Combattere e prevenire la corruzione nella contrattazione pubblica significa sapere dove può crescere la corruzione e quali molteplici maschere può indossare. L'esperienza dimostra che, anche se necessari per indebolire il fenomeno, l'*enforcement* della legge ed il controllo non sono sufficienti per eliminare la corruzione. Spesso giungono troppo tardi, quando già i danni si sono verificati.

Di conseguenza, un'effettiva strategia contro la corruzione ha come base obbligata un serio programma di prevenzione, educazione e sensibilizzazione della società.

I Patti di Integrità sono una delle significative azioni che sono state sviluppate dalla comunità internazionale con il fine di prevenire la corruzione nel *public contracting* e promuovere l'integrità e la trasparenza nel settore privato.

In principio chiamato "Isola di integrità", il Patto di Integrità (PI) è uno strumento elaborato negli anni novanta da Transparency International (TI) per sostenere i governi, il mondo economico e la società civile nella loro azioni di contrasto alla corruzione nel settore del *public contracting*.

Il PI è un accordo tra una Istituzione Pubblica e un Offerente (*bidder*), che contiene diritti e obblighi in forza dei quali nessuna delle parti contraenti pagherà, offrirà, domanderà o accetterà tangenti, o si accorderà con gli altri concorrenti per ottenere il contratto o in fase successiva all'aggiudicazione mentre lo porta a termine.

Brevemente, gli aspetti essenziali del Patto di Integrità possono essere riassunti come segue:

- un patto tra l'amministrazione appaltante e il concorrente alla gara;
- un obbligo dell'amministrazione che prevede che il pubblico funzionario addetto non domandi né accetti tangenti, regali, ecc., a pena di sanzioni disciplinari o penali in caso di violazione delle regole stabilite;
- una dichiarazione da parte di ciascun concorrente che non ha pagato né pagherà alcuna tangente al fine di ottenere il contratto;
- un obbligo, contratto da ciascun concorrente, di rivelare tutti i pagamenti effettuati a chiunque in connessione al contratto in questione;
- l'accettazione esplicita, da parte di ciascun concorrente, dell'obbligo sia di non corrompere che di *disclosure*, e che sanzioni corrispondenti rimangano in forza per il concorrente vincitore fino a contratto eseguito;
- un set pre-definito di sanzioni per qualunque violazione da parte dei concorrenti degli obblighi assunti: perdita del contratto, confisca della cauzione di validità dell'offerta e della cauzione definitiva, responsabilità per danni provocati all'amministrazione e agli altri concorrenti, e esclusione dalle gare indette dall'amministrazione per un periodo di tempo ritenuto appropriato.

Invero, il Patto di Integrità mira a disincentivare le imprese dall'attuare pratiche di corruzione che assicurando loro, da un lato, che gli altri concorrenti a loro volta non corromperanno, in quanto vincolati dal medesimo patto, e, dall'altro, che i pubblici funzionari si sono impegnati a non domandare o accettare alcun beneficio indebito e a seguire procedure trasparenti.

Parimenti, l'adozione del PI beneficia l'Amministrazione a tutti i livelli di governo, in quanto riduce gli alti costi della corruzione ed il suo impatto distorsivo su acquisti pubblici, privatizzazioni, concessioni o licenze.

Una corretta attuazione del PI, oltre a stimolare la concorrenza leale e la trasparenza delle procedure di contrattazione pubblica, produce effetti positivi nel lungo termine: rafforza la fiducia nel processo decisionale pubblico, crea un clima di investimenti più propizio e saluta-

re, genera un sostegno pubblico nei confronti delle attività di un'amministrazione relative ad acquisti, privatizzazioni e licenze.

Il Patto di Integrità può essere applicato a differenti tipi di contratti, per esempio di costruzione e di fornitura, o per la selezione di consulenti (ingegneri, architetti, etc.), *buyers* di proprietà di Stato all'interno di un programma di privatizzazione, beneficiari di licenze e concessioni (per esempio: per l'esplorazione e la produzione di gas e petrolio, miniere, pesca, diritti di estrazione), o per servizi regolati dal governo (telecomunicazioni, acqua, rifiuti, ecc.).

Inoltre, il PI può e deve essere applicato ad un'ampia gamma di attività che si riferiscano a un particolare investimento, vendita, licenza o concessione iniziando dalla fase di preparazione, e proseguendo nella fase di selezione dei contraenti/fornitori/titolari di licenze fino all'implementazione delle attività principali (esecuzione del contratto di costruzione o fornitura, specialmente con riferimento all'osservanza di tutte le specifiche contrattuali concordate e ai cambi e agli ordini di variazione). Vi sono poi delle attività, come la costruzione di grosse dighe e di impianti tossici (come ad esempio gli impianti nucleari), per le quali la protezione dei Patti di Integrità dovrebbe proseguire oltre la fase contrattuale².

L'esperienza dimostra che la volontà politica di ridurre la corruzione e di ristabilire l'integrità e l'onestà nel settore del *public contracting* è un "sine qua non" per il buon esito. Per questa ragione, Transparency International raccomanda di avviare qualunque processo di applicazione dei Patti di Integrità laddove realmente esista una volontà politica per dare loro attuazione.

* Avvocato

1 Nel panorama internazionale con il termine contratto pubblico si intende il "public contracting", ossia un accordo vincolante per la offerta di beni e servizi ad un prezzo fissato. Gli esempi includono la privatizzazione di una compagnia di telecomunicazioni di proprietà statale, o la contrattazione per progettare un complesso sistema di concessione per un aeroporto. Mentre il termine "procurement" si riferisce all'acquisto di beni e servizi da parte di un individuo o di un'organizzazione (pubblica, privata, internazionale, ecc.), il termine "contracting" include altre attività - come privatizzazioni, licenze, concessioni - che, in forma di contratto, indirizzano la spesa pubblica. Per approfondire, consultare il sito <http://www.u4.no/themes/procurement/procurementintro.cfm>. Nel diritto amministrativo italiano, l'appalto pubblico è un istituto analogo a quello previsto dal diritto civile, tuttavia ne differisce principalmente perché il conferimento a privati dell'esercizio di servizi di cui sono titolari gli enti pubblici avviene attraverso l'istituto della concessione e non mediante appalto.

2 Transparency International, Integrity Pact and Public Contracting Programme, www.transparency.org.

1.2

L'applicazione dei Patti di integrità nel Comune di Milano

*di Mariangela Zaccaria**

I Patti di integrità elaborati da Transparency International sono stati adottati per primi in Italia dal Comune di Milano nel 2002 voluti fortemente dal Sindaco e dal Vice Sindaco.

Considerata l'ingente quantità di appalti in termini di numero e valore che gestisce ogni anno, il Comune ha ritenuto indispensabile predisporre un ambiente di gara trasparente, efficace e sano.

Infatti esso ha escluso dalle gare di appalto oltre 120 imprese per un importo delle gare interessate di 105 milioni di euro. Le relative esclusioni ammontano a 374 (Dati aggiornati al 2006).

Milano è stato il primo Comune in Italia a provare che diverse imprese concorrenti per l'appalto di opere pubbliche facevano capo a un unico centro decisionale, ad escluderle dalle trattative e a segnalare le alterazioni alla Procura della Repubblica, prima delle Forze dell'ordine.

Con la sottoscrizione del Patto di Integrità l'ente appaltante, cioè il Comune di Milano, si impegna a rendere pubblici i dati più rilevanti riguardanti la gara: l'elenco dei concorrenti e i relativi prezzi quotati, l'elenco delle offerte respinte con la motivazione dell'esclusione e le ragioni specifiche per l'assegnazione del contratto al vincitore, con relativa attestazione del rispetto dei criteri di valutazione indicati nel capitolo di gara.

Dalla sottoscrizione sorgono obblighi specifici per ciascuna impresa partecipante: in primo luogo, l'impegno a segnalare al Comune di Milano qualsiasi tentativo di turbativa, irregolarità o distorsione nelle fasi di svolgimento della gara e/o durante l'esecuzione dei contratti da parte di ogni interessato o addetto o di chiunque possa influenzare le decisioni relative alla gara in oggetto.

In secondo luogo, è richiesto che il concorrente dichiari di non trovarsi in situazioni di controllo o di collegamento (formale e/o sostanziale) con altri concorrenti e che non si è accordato e non si accorderà con i partecipanti alla gara. Infine, il concorrente si impegna a rendere noti, su richiesta del Comune di Milano, tutti i pagamenti eseguiti a favore di intermediari e consulenti.

L'impresa partecipante, dunque, con la sottoscrizione del Patto di Integrità, accetta delle regole che sono tese a rafforzare l'osservanza di comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara, e che potrebbero essere sintetizzati nel principio di non compiere atti limitativi o distorsivi della concorrenza.

Nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti, comunque accertato dall'Amministrazione, con la sottoscrizione il concorrente accetta che possano essergli applicate specifiche sanzioni, oltre alla conseguenza, ordinaria a tutte le procedure concorsuali, della estromissione alla gara.

Tra le varie soluzioni si ricordano: la risoluzione e la perdita del contratto, l'esclusione della cauzione di validità dell'offerta, l'esclusione della cauzione di buona esecuzione del contratto; la responsabilità per danno arrecato al Comune di Milano nella misura dell'8% del valore del contratto (impregiudicata la prova di esistenza di un danno maggiore) la responsabilità per danno arrecato agli altri concorrenti nella misura dell'1% del valore del contratto per ogni partecipante (sempre impregiudicata la prova predetta); l'esclusione del concorrente dalle gare per 5 anni.

Il documento sottoscritto è presentato, insieme all'offerta, da ciascun partecipante. La mancata consegna di questo documento, debitamente sottoscritto dal titolare o dal rappresentante legale dell'impresa concorrente, comporta l'esclusione dalle gare.

Il Patto di Integrità e le relative sanzioni restano in vigore fino alla completa esecuzione del contratto assegnato a seguito della gara, in quanto si è ritenuto che i controlli fatti in sede di aggiudicazione rappresentino solo un "apertura di credito" nei confronti dell'impresa: i controlli compiuti in sede di esecuzione sono, infatti, di altrettanta importanza e richiedono particolare attenzione e competenza da parte delle figure tecniche supportate dagli amministrativi e dai politici.

Ogni controversia relativa all'interpretazione ed esecuzione del Patto di Integrità fra il Comune di Milano e un concorrente e tra gli stessi concorrenti viene risolta dall'Autorità giudiziaria.

Nel corso dell'espletamento delle gare d'appalto di opere pubbliche relative al 2002 e al 2003 erano stati riscontrati fenomeni di "collegamento sostanziale" tra alcune imprese concorrenti. Sulla base di indizi gravi e concordanti, si era potuto rilevare un'alterazione della "par condicio" dei concorrenti poiché le offerte presentate provenienti da imprese diverse in realtà erano imputabili ad un medesimo centro decisionale. Da allora il Comune di Milano

ha deciso di escludere dalle gare e dalle trattative le aziende oggetto del riscontro di alterazioni nelle procedure di adesione. In seguito le imprese escluse hanno fatto ricorso al T.A.R. ma in tutti i casi l'Amministrazione Comunale ha visto confermate in sede cautelare e di merito le esclusioni effettuate per collegamento sostanziale. Sulla legittimità delle medesime si è pronunciato anche il Consiglio di Stato. La pronuncia del Consiglio di Stato è in questa fase molto significativa in quanto ha confermato la corretta modalità di individuazione degli elementi gravi e concordanti che ci hanno indotto a ritenere ci fosse un'alterazione della "par condicio" dei concorrenti. Le pronunce, insomma segnano ormai la strada per un preciso orientamento giurisprudenziale di cui il Comune di Milano è stato artefice.

A Milano l'applicazione dei Patti di Integrità ha permesso di intervenire a livello di presentazione delle offerte e di aumentare, anche se con estrema difficoltà, la base degli offerenti. Infatti, le aziende integre tendono a non partecipare alle gare pubbliche che ritengono formalmente laboriose, non remunerative se il lavoro è fatto bene e soggette a condizionamenti.

* Funzionario Pubblico del Comune di Milano - Ufficio Gare e Appalti

1.3

Il Protocollo di Intesa con l’Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici.

L’esperienza del Comune di Bergamo

*di Marcello Puppi**

Il Protocollo di Intesa tra l’Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici e il Comune di Bergamo è stato elaborato per combattere i fenomeni di collusione tra i concorrenti delle gare d’appalto e monitorare eventuali e probabili cambiamenti nelle modalità di elusione.

La legge italiana stabilisce che il vincitore di una gara sia colui che offre lo sconto che più si avvicina al valore medio tra lo sconto maggiore e lo sconto medio, determinando così una eliminazione di circa il 10% dei partecipanti.

In presenza di pratiche di elusione, come accordi segreti tra i concorrenti delle gare per decidere il vincitore e ricompense per i componenti del gruppo degli elusori, le conseguenze per le Pubbliche Amministrazioni sono: assenza di una contro parte nei lavori, possibili dispute con i differenti subappaltatori, rallentamento degli impianti, aumento di costi e mancanza di qualità nei lavori.

Possiamo capire quando ci troviamo in presenza di pratiche di elusione:

- quando molte offerte hanno valori simili;
- le società di assicurazioni sono le stesse per tantissimi offerenti;
- gli indirizzi ed i numeri di telefono dei vari offerenti sono gli stessi;
- la stessa persona è incaricata della consegna alla Pubblica Amministrazione delle lettere contenenti le offerte.

L’Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici non dipende dal Governo, ma fornisce i suoi rapporti al Parlamento ed è incaricata di sorvegliare l’applicazione della legge e di dare una panoramica dei Lavori Pubblici che avvengono nel Paese, suggerendo le modifiche da apportare alle leggi e garantendo una corretta applicazione dei Codici.

Ci sono state molteplici iniziative in diversi comuni italiani per la gestione degli appalti. Per esempio, il Comune di Milano ha ritenuto indispensabile adottare i Patti di Integrità, il Comune di Torino ha adottato le regole europee per contrastare fenomeni di collegamento nelle gare d’appalto che potessero garantire la migliore esecuzione del contratto; Varese, Bergamo e Genova hanno avviato le procedure per adottare i Patti di Integrità.

L’iniziativa dell’Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici di sottoporre alla Pubbliche

Amministrazioni il Protocollo di Intesa è stata realizzata per fornire una risposta adeguata alle difficoltà che si presentavano in alcuni città e per ovviare a soluzioni di comuni spesso fuori legge.

Per rispondere alle esigenze di buona amministrazione lamentate, l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici ha ritenuto fosse giunto il momento di assumere una iniziativa propria significativa, ed ha elaborato la proposta di un Protocollo d'Intesa, da sottoporre agli enti locali, che si poneva come obiettivo di combattere i fenomeni di collusione tra i concorrenti delle gare e di monitorare eventuali e probabili cambiamenti nelle modalità di elusione.

Il contenuto del Protocollo di Intesa

Il Protocollo di Intesa invita le amministrazioni ad inserire nei propri bandi di gara **quattro clausole**, che dovranno essere sottoscritte dai concorrenti atte a combattere i fenomeni di elusione.

La prima clausola

Stabilisce le modalità di scambio di informazioni tra la Stazione Appaltante e l'Autorità e i tempi massimi di risposta della stessa.

La seconda clausola

Impegna l'offerente a dichiarare la sua estraneità a situazioni di controllo e di collegamento sia formale che sostanziale, con altri concorrenti della stessa gara, ponendo così condizioni più restrittive di quelle previste dalla Legge.

La terza clausola

Stabilisce l'impegno delle parti a denunciare i tentativi di corruzione che dovessero incorrere durante lo svolgimento della gara e durante l'esecuzione dell'opera

La quarta clausola

Impegna l'offerente a non subappaltare lavori a ditte che abbiano partecipato alla gara. Tale clausola si è rivelata essere particolarmente incisiva in quanto ha reso decisamente inefficaci tutte le strategie di elusione che, attraverso cordate di offerenti, tentavano di predefinire il vincitore della gara.

Gli effetti derivanti dall'introduzione delle quattro clausole sono stati immediati, estremamente positivi e facilmente riscontrabili attraverso un risparmio sui costi consultivi e su una

concorrenza effettiva e leale, poiché vinceva il concorrente che intendeva seriamente realizzare l'opera con i suoi mezzi e le sue capacità e nei cantieri si sono avute controparti impegnate e responsabili per tutto l'iter della realizzazione, oltre che trasparenza nelle gare d'appalto.

In conclusione il semplice fatto di proibire di subappaltare ad altri concorrenti la stessa offerta ha avuto come effetto quello di eliminare le pratiche che cercavano di prederminare il vincitore della gara, controparti più affidabili tempi di esecuzione rapidi e completamento delle opere.

* Ex assessore ai lavori pubblici del Comune di Bergamo. Socio fondatore di Transparency International Italia e Project Manager sui Patti di Integrità.

1.4

L'applicazione dei Patti di Integrità nell'Ospedale San Gerardo di Monza

di Giuseppe Genduso e Ambrogio Bertoglio*

L'Ospedale San Gerardo è una grande struttura pubblica, un ospedale universitario, amministrata dalla Regione Lombardia e finanziata con il gettito fiscale dei cittadini. Vi lavorano 3.600 persone, in gran parte professionisti (medici e infermieri) e vi accedono diverse centinaia di migliaia di persone all'anno.

Parlare di trasparenza nella gestione di una struttura ospedaliera vuol dire rispettare la correttezza amministrativa e garantire l'accessibilità.

L'accessibilità deve essere intesa come la vicinanza della direzione ai cittadini ed ai collaboratori, la visibilità dei ruoli, una comunicazione efficace, far vedere come si lavora ed infine valutare e lasciarsi valutare.

La correttezza amministrativa deve essere rappresentata dall'onestà del personale, dal "non approfittare" della propria posizione nell'organizzazione, agire attraverso una condotta lineare, senza scorciatoie, utilizzando procedure formalmente e sostanzialmente corrette, rispettose delle regole e delle leggi. Costruire un'organizzazione che si regga su regole chiare e condivise, e non sui favori e rapporti personali, diviene l'obiettivo fondamentale. Altresì necessario diviene valutare e far valutare il proprio operato continuamente, tenendo presente e facendo sempre l'interesse dell'organizzazione e dei cittadini, per esempio nel campo degli appalti: "vinca il migliore!!" nell'interesse dell'ospedale.

La trasparenza amministrativa, che affonda le radici nell'obbligo morale individuale, deve quindi diventare un **programma culturale e manageriale** da costruire consapevolmente giorno per giorno.

Nel proporre la nostra *MISSION* (ciò che vogliamo realizzare tutti i giorni) e la nostra *VISION* (ciò che vogliamo diventare nel prossimo futuro), abbiamo cercato di interpretare quanto abbiamo detto finora in tre concetti, intorno a cui ruota tutto il resto: il concetto di persona, quello di cliente ed infine quello di valore pubblico.

Innanzitutto occorre tener presente che come medici noi non curiamo malattie, ma **persone**; diviene, quindi, in quest'ottica fondamentale ascoltare e capire i loro bisogni organizzando intorno a loro l'ospedale, che in questo modo diventa "trasparente" e non oscuro e

minaccioso.

In secondo luogo, le persone che si rivolgono a noi hanno già pagato (con le loro tasse), per cui hanno sì il diritto ad avere il meglio da noi, ma anche di scegliere altri ospedali, pubblici o privati, se non sono soddisfatti o pensano che la nostra organizzazione sia carente in qualche modo. Questo non ci permette di essere superficiali, disordinati e di “mettere la spazzatura sotto il tappeto” perché ben presto da noi non verrebbe più nessuno a farsi curare.

Un grande ospedale come il nostro dà lavoro ai suoi dipendenti, ma consuma acqua, corrente elettrica, metano, apparecchiature, farmaci, fa manutenzione e quindi crea lavoro, quindi “**valore pubblico**” in tutta la provincia. Se è mal amministrato o i suoi membri lo fanno funzionare male ben presto potrebbe decadere o addirittura essere chiuso, con una grande perdita diretta ed indiretta sull’economia e sul benessere di tutta la zona. Ecco un altro motivo per amministrare e far funzionare l’ospedale come una “casa di vetro” dove ogni cittadino della città e della provincia possa riconoscersi ed essere orgoglioso.

Nella nostra struttura viene esposta in tutti i reparti la nostra *mission*:

Siamo un’organizzazione di professionisti impegnati ad accogliere il paziente come persona nella sua integrità e costruire per lui e con lui un percorso di cura adatto alle sue esigenze di salute, creando valore pubblico.

Vogliamo lavorare con efficacia:

- fornendo risposte diagnostiche e terapeutiche sia di ricovero che ambulatoriali, anche di elevata complessità, secondo criteri di efficacia ed appropriatezza;
- accrescendo le nostre aree di eccellenza ed offrendo percorsi e prestazioni di qualità verificabile e uniforme;
- partecipando al percorso formativo dei futuri professionisti che frequentano la Facoltà di Medicina;

e in modo **efficiente** e **competitivo**:

- garantendo tempi di risposta adeguati alla tipologia dei pazienti;
- rapportandosi organicamente con il sistema delle cure primarie, con la rete dei servizi socio-sanitari e con le agenzie sociali del territorio;
- lavorando con costi interni confrontabili a quelli di altri ospedali di insegnamento virtuosi;
- perseguendo il miglior rapporto possibile tra risorse impiegate e qualità/quantità di prestazioni fornite.

L'Azienda Ospedaliera San Gerardo e l'Università di Milano Bicocca concorrono a realizzare una rete di ospedali di insegnamento di riferimento nazionale ed internazionale.

Questo obiettivo è perseguito con un continuo investimento in:

CULTURA

- sviluppo della professionalità, orientata ad una visione olistica della persona malata e del suo "ambiente";
- integrazione costante ed organica tra insegnamento, formazione continua ed assistenza; ricerca scientifica di base, clinica ed assistenziale.

TIPOLOGIA DELLE ATTIVITÀ

- di alta specializzazione;
- di particolare complessità e innovazione.

DOTAZIONI STRUTTURALI E TECNOLOGICHE

- tecnologia sanitaria all'avanguardia;
- informatizzazione diffusa al servizio degli operatori, del paziente e del sistema delle cure primarie.

CAPACITÀ DI INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA

- accoglienza e confort per i pazienti e visitatori;
- continuo adattamento dell'organizzazione a percorsi assistenziali di eccellenza, sempre personalizzati a misura di paziente;
- creazione di un ambiente di lavoro sicuro, partecipato ed attrattivo.

* Direttore Sanitario e Direttore Generale Ospedale San Gerardo.

CAPITOLO 2

INSTITUTION BUILDING: INTEGRITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2.1

Aumentare i Valori Pubblici attraverso la trasparenza

di Luigi Giannitrapani

Il ruolo e le funzioni della Pubblica Amministrazione, come fornitore alla popolazione di servizi di varia natura, è stato per molti anni oggetto di analisi, studi e proposte di cambiamento in molti paesi del mondo. Il vecchio modo di pensare, ampiamente applicato anche ai giorni nostri in molti paesi democratici, che la Pubblica Amministrazione abbia una sorta di ruolo autocratico e che imponga il suo punto di vista alla popolazione, è stato sostituito gradualmente, tra molte difficoltà, da un modo di pensare più moderno.

In altre parole, la struttura gerarchica rappresentata da una piramide che mostrava il potere politico al vertice, seguita poi dall'apparato della Pubblica Amministrazione composta da ministeri, dipartimenti e personale e che collocava nella parte più bassa i cittadini, è stata lentamente sostituita. La struttura della piramide si sta capovolgendo con in cima i cittadini, poi la struttura governativa e in fondo il potere politico che viene eletto per servire al meglio l'interesse della popolazione.

La conseguenza di questo nuovo modello è stato un cambiamento graduale ed equilibrato per la maggior parte dei Pubblici Ufficiali di tutto il mondo, non solo dal punto di vista comportamentale, ma anche nel modo di pensare. Ora i Pubblici Ufficiali, quando progettano un modello organizzativo di gestione o si trovano ad affrontare dei problemi da risolvere, devono assumere un atteggiamento che tenga conto delle aspettative dei clienti, del risultato da raggiungere e che si adegui all'evoluzione dei mercati. Se i loro sforzi saranno soddisfacenti, i cittadini riconosceranno il miglioramento dei servizi e delle performance, aumenterà il loro livello di soddisfazione e quindi aumenterà il consenso.

Ma vi sono anche altre rilevanti conseguenze. Se i cittadini vengono considerati come clienti dei servizi pubblici, i costi che essi implicano insieme con il prezzo che i cittadini sono disposti a pagare per questi servizi, dovranno essere presi seriamente in considerazione. Questa valutazione dovrà inoltre tenere conto delle prospettive di breve e lungo periodo ed essere finalizzata ad un'analisi corretta e onesta di ciò che significa il "Valore del denaro".

Questo è un passaggio fondamentale da considerare se la Pubblica Amministrazione vuole svolgere un ruolo corretto considerando le ridotte disponibilità economiche delle finanze pubbliche riscontrabili in tutti i paesi, anche in quelli considerati più ricchi.

Non deve essere valutata solamente l'efficienza o l'effettività, ma è necessario considerare

anche ciò che viene identificato con il nome di “Valore Pubblico”. Occorre porre attenzione a questo termine dal momento che la parola “valore” è piuttosto ambigua, può creare dei fraintendimenti, come anche creare delle aspettative eccessive.

È opportuno iniziare facendo un raffronto tra il pubblico e privato anche se nel sistema delle Pubbliche Amministrazioni riscontriamo delle difficoltà molto più grandi. Nel settore privato, si investe denaro per comprare delle specifiche risorse, che se usate adeguatamente genereranno dei risultati economici. Se la quantità di risorse economiche adoperate è maggiore del costo del capitale investito, possiamo dire che il “valore economico” che è stato generato è un indicatore di una buona capacità manageriale. Questa materia è oggetto di studio da molti anni, tanto che oggi abbiamo molti strumenti e metodologie per monitorare lo sviluppo di questo valore economico. Non altrettanto è stato fatto nell’ambito del settore pubblico.

Il problema principale riguarda le difficoltà incontrate nel promuovere, in modo corretto e affidabile, il valore reale di un servizio pubblico, oltre che nel trovare un modo facile e obiettivo per misurarlo. Qui l’ambiguità potrebbe giocare un ruolo pericoloso, poiché potremmo doverci confrontare con un situazione in cui ciò che è considerato un valore per qualcuno potrebbe non essere considerato tale per qualcun altro. Di conseguenza in questi casi la definizione di un valore non può essere unica e obiettiva.

Dobbiamo ricordarci quindi che il prezzo che i cittadini pagano per i servizi che ricevono dalla Pubblica Amministrazione, hanno due componenti:

- una economica, rappresentata dalla politica fiscale;
- una politica, rappresentata dalla perdita di un certo grado di libertà individuale.

Mentre la prima di queste componenti è facile da calcolare, la seconda risulta più difficile. Per superare questa situazione è necessaria una “Teoria Politica del Valore Pubblico” riconosciuta e accettata da una larga maggioranza della popolazione. In questo modo non ci saranno ambiguità quando qualcuno dirà “questo è giusto questo è sbagliato”. Ma questa è chiaramente un’utopia. Per capire il processo di creazione di un Valore Pubblico occorre esaminare la relazione tra i costi e i benefici che derivano da esso, sia per gli apparati governativi che per i cittadini. Così possiamo sviluppare un modello più generale che comprenda le dinamiche del Valore Pubblico.

Si intende per trasparenza la caratteristica di un ufficio specifico, di un dipartimento, o di una intera organizzazione di essere chiaramente visibile. Questo significa che qualcuno dall’esterno, l’opinione pubblica o una persona specifica, può vedere attraverso di essa ed esami-

nare le sue procedure e i suoi processi, compresi quelli decisionali, e può di conseguenza trarre una valutazione del valore di quel determinato ufficio o dipartimento.

E per questo che la trasparenza è diventata in tutto il mondo un importante parametro di regolamentazione. Nell'Unione Europea, come anche negli Stati Uniti e in molti altri paesi, si è riscontrata nelle legislazioni una tendenza a preparare, approvare e implementare leggi e regole che abbiano come obiettivo quello di ridurre l'“oscurità” dei governi a favore di una condotta più trasparente. Esempio di ciò sono le leggi sulla salute e sulla sicurezza, la protezione dei diritti umani, il libero movimento di persone, merci e capitali attraverso i vari paesi, i miglioramenti delle procedure e delle prassi degli uffici pubblici, e le leggi anti-corruzione ed anti-frode. Ovviamente la trasparenza implica la rivelazione di un certo numero di informazioni.

I legislatori in molti paesi hanno creato leggi che promuovessero sistemi trasparenti in ambito pubblico: rapporti annuali da azienda ad azienda per ridurre l'inquinamento tossico, obbligo per grandi compagnie o istituzioni di redigere il bilancio sociale in aggiunta al bilancio economico annuale, etichette sui cibi per informare sui loro valori nutrizionali e per ridurre gli impatti nocivi sulla salute umana, chiarezza nei prestiti bancari, sistemi di controllo degli alunni per aumentare la loro *performance*, dichiarazione dei costi delle campagne politiche per ridurre la corruzione.

Negli ultimi dieci anni organizzazioni internazionali, nazioni industrializzate e paesi in via di sviluppo hanno usato la trasparenza per creare incentivi nel campo economico e per minimizzare i rischi finanziari per gli investitori, oltre che per ridurre i rischi per la salute e per migliorare l'efficienza degli uffici pubblici.

Le caratteristiche principali di un sistema teorico ben organizzato sono:

- integrità;
- organizzazione;
- responsabilità;
- *mission* e obiettivi;
- processi lavorativi;
- processo decisionale;
- stima della qualità;
- analisi dei costi.

Tutte queste caratteristiche costituiscono quello che viene chiamato il **processo di rivelazione delle informazioni**, cioè un sistema attraverso cui le informazioni vengono fornite ai cittadini. Certamente si può andare dal 100% di trasparenza (che non si verifica mai) allo 0% di trasparenza (totale oscurità).

Una condotta trasparente richiede che le informazioni fornite siano facili da capire sia per gli intermediari che per gli utilizzatori. Questo richiede che le informazioni debbano avere almeno quattro caratteristiche principali:

- il linguaggio e la sequenza delle parole devono essere chiari, comprensibili e pattuiti ossia ci deve essere un consenso su quali debbano essere le formule usate nel sistema;
- la sequenza di base deve essere relativamente semplice nel formato che verrà fornito agli utenti o agli intermediari;
- gli utenti dovranno essere in grado di rispondere alle informazioni ricevute (questo aspetto riguarda sia il tipo che la quantità di informazioni fornite all'utente);
- il linguaggio deve essere facilmente confrontabile tra le differenti fonti.

Questi sistemi trasparenti, che furono creati per risolvere diversi tipi di problemi, costituiscono un'innovazione nelle politiche e mostrano delle evidenti caratteristiche che li distinguono dai sistemi tradizionali di comunicazione pubblica dei governi.

I *policy makers* devono assumersi la responsabilità di migliorare la trasparenza dei loro rispettivi sistemi, dei cambiamenti dei mercati, delle tecnologie, delle esigenze pubbliche. È ovvio, che per migliorare la trasparenza, bisogna prestare particolare attenzione alla qualità e al contenuto delle informazioni fornite al pubblico.

Con il passare degli anni si è verificato un graduale miglioramento del processo di rivelazione delle informazioni pubbliche attraverso tre dimensioni:

1. aumento dell'**uso** delle informazioni pubbliche;
2. aumento della **esattezza** e della **qualità** delle informazioni;
3. aumento della portata delle informazioni in base al problema da affrontare.

Per concludere si ricorda che il compito e il dovere di un Pubblico Ufficiale, cioè quello di creare un Valore Pubblico, è solo il primo gradino di un percorso lungo e insidioso. Infatti, una volta creato, il valore deve essere diffuso a tutta la popolazione e non deve essere riservato ad una piccola minoranza di cittadini.

Tutti i cittadini devono avere, se lo desiderano, accesso agli stessi servizi. Per questo motivo

il Valore Pubblico deve essere sostenibile nel tempo. Ogni miglioramento richiederà un sistema organizzativo adeguato ed uno staff altamente professionale.

Quanto detto finora aiuta a capire che il nuovo paradigma dei governi e delle agenzie pubbliche è basato sul concetto di costruire, mantenere ed aumentare quello che è stato definito "Valore Pubblico". L'accessibilità delle informazioni porta al concetto della trasparenza, che è una delle componenti fondamentali per la costruzione del "Valore Pubblico". Questo è uno specifico dovere di un governo democratico e dei politici.

Infatti è dimostrato che i sistemi che attraverso delle leggi promuovono la trasparenza, hanno una durata maggiore. Transparency International, come organizzazione non governativa, ha contribuito in maniera eccellente, in molti paesi, a diffondere le *good practice* per migliorare la trasparenza nella Pubblica Amministrazione e per cambiare le abitudini dei Pubblici Ufficiali. Per questo invito tutti a continuare su questa via e assicurare delle prospettive di lungo termine per le prospettive di libertà e democrazia nel vostro paese.

2.2

Organismi nazionali ed internazionali per la lotta alla corruzione.

Revisori e società di revisione

*di Angela Leuci**

L'azione di controllo della regolarità delle procedure amministrative sia nel settore privato che in quello pubblico, è di primaria importanza. Senza i "paletti" del controllo l'uomo molto spesso si lascia guidare dalla sua natura e prevalgono spesso egoismo, individualismo ed avidità di denaro.

Settore Privato

In aziende sane il sistema dei controlli funziona.

Ci sono i revisori interni e poi, a fine anno, tutta la contabilità viene sottoposta al controllo esterno delle società di revisione (Price Waterhouse, Deloitte, etc).

Ci sono invece casi in cui i sistemi di controllo non funzionano, specie in presenza di *management* corrotti.

I casi purtroppo sono molti (Enron, Parmalat, etc) e nell'economia globalizzata in cui operiamo, i danni che una gestione fraudolenta, unita ad una carenza di controlli, può provocare sono enormi.

Nel caso della Enron vari sono i livelli di controllo che non hanno funzionato:

- *management*;
- azionisti;
- banche;
- *Stock Exchange*;
- agenzie di *Rating*;
- *Financial Analysts*;
- *auditors* interni ed esterni.

Il caso Enron è stata la frode di maggiori proporzioni mai verificatasi in una *corporate company*.

Settore Pubblico (Comunità Europea)

La corretta gestione finanziaria delle Istituzioni della Comunità ha la priorità assoluta nel processo di riforme volute dalla Commissione.

Il controllo del budget comunitario viene effettuato su tre livelli:

- controllo interno ad ogni istituzione;
- controllo esterno da parte della Corte dei Conti Europea;
- una procedura di sgravio delle responsabilità da parte del Parlamento Europeo.

Controllo Interno

Il controllo interno mira ad accertare che gli obiettivi siano stati raggiunti tramite procedure economiche, effettive ed efficienti, che i beni della Comunità Europea siano adeguatamente protetti e che le azioni intraprese siano legali, regolari ed appropriate.

I controlli riguardano l'osservanza dei principi e dei metodi di una corretta gestione finanziaria.

Controllo esterno

Il controllo esterno viene effettuato dalla Corte Europea dei Revisori il cui compito è di effettuare una revisione esterna ed indipendente dei conti della Comunità.

Questo controllo non ha però conseguenze legali in quanto la Corte Europea non ha potere di sanzione. Quando la Corte Europea sospetta la presenza di frodi ed irregolarità inoltra immediatamente le informazioni in suo possesso all'OLAF (European Anti-Fraud Office) di modo che immediate ed adeguate misure vengano attuate.

Obiettivo del controllo esterno è quello di assicurare che i conti pubblici siano trasparenti ed affidabili e che tutte le azioni siano effettuate in modo economico, efficiente ed efficace.

Procedura di sgravio di responsabilità da parte del Parlamento Europeo

Questa procedura rappresenta l'aspetto politico del controllo esterno dell'attuazione del budget e può essere definita come il momento decisionale con cui il Parlamento Europeo approva o meno le iniziative di budget proposte dal Consiglio.

Dopo un approfondito esame il Parlamento adotta una risoluzione con la quale concede, rifiuta o pospone lo sgravio di responsabilità. Questa decisione viene accompagnata da una serie di motivazioni indirizzate alla Commissione in base alle quali la Commissione stessa deve dare seguito con le dovute azioni.

OLAF - (*European Anti-Fraud Office*) (*Office Européenne de Lutte Antifraude*)

Per combattere la corruzione le Istituzioni Comunitarie hanno creato l'OLAF nel 1999.

A questo ufficio è stata data la responsabilità di portare avanti investigazioni anti frode.

L'ufficio ha un direttore generale nominato dalla Commissione il quale dura in carica 5 anni.

Per garantire indipendenza all'OLAF il direttore generale ha l'obbligo di non richiedere né accettare istruzioni dal Governo o dalle Istituzioni.

Per aumentare questa indipendenza questo ufficio è soggetto a controlli regolari da parte del Comitato di Supervisione formato da 5 membri indipendenti della società civile che siano altamente qualificati nelle aree di competenza dell'OLAF.

* Responsabile settore etico Transparency International Italia

2.3

La responsabilità, l'etica e le tecniche degli approvvigionamenti pubblici e privati

*di Giuseppe Anderlini**

Per comprendere come l'etica possa divenire di supremo interesse sia per le imprese private che per le pubbliche istituzioni nell'obiettivo finale di agire per il bene dei cittadini, anzitutto occorre chiarire il significato del termine comprare, e quindi dei termini acquisti e approvvigionamenti.

Comprare è un termine ancestrale che significa l'azione di ottenere merci, prodotti, opere pubbliche contro un prezzo eticamente contrattato; chi compra è detto compratore. Approvvigionamenti è il termine più usato presso le imprese private istituzioni e società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato; l'azione di approvvigionare è detta approvvigionamenti. Con i termini acquisti o approvvigionamenti le imprese e le istituzioni pubbliche ottengono dal mercato prodotti, materie prime, macchine, impianti, lavori di ingegneria civile (acquedotti, ponti, strade, costruzioni di immobili, dighe ecc.) servizi contro il pagamento di prezzi negoziati. Per gli acquisti ed approvvigionamenti si deve avere cura di applicare procedure oneste e trasparenti il cui scopo è il raggiungimento dei fini istituzionali nel solo interesse delle imprese private o istituzioni pubbliche dove il compratore o approvvigionatore agisce.

La scuola italiana di gestione aziendale attribuisce grande importanza al processo di acquisti/approvvigionamenti (da questo momento verrà usato indifferentemente acquisti o approvvigionamenti). La teoria riguardante la funzione degli approvvigionamenti in Italia suscitò grande interesse nel 1968 quando alcuni dirigenti di impresa italiani crearono il nucleo della disciplina, applicando metodi scientifici nella funzione degli acquisti. Essi crearono un contenitore culturale: un'associazione di differenti compratori chiamata Associazione Italiana Management di Approvvigionamenti. Questa associazione creò anche una scuola dove vengono ancora oggi insegnate metodologie per la funzione degli approvvigionamenti. Questi organismi (associazione/scuola) hanno aiutato enormemente la produttività in Italia.

La funzione degli acquisti nelle istituzioni

L'esperienza dimostra che quando la funzione degli approvvigionamenti entra in azione con metodologie per sviluppare le negoziazioni e selezionare i fornitori, usando un metodo scientifico, i risparmi sono incredibili. Una quantità di casi importanti dimostrano che prendendo un parametro di 100 come valore acquistato, la percentuale dei risparmi va dal 5% al 10% senza abbassare la qualità. L'effetto è straordinario considerando che si tratta di investimen-

ti e di metodi che portano rapidamente a risultati positivi. Le risorse risparmiate, in questo modo, sono virtuose ed aiutano i cittadini ad ottenere riduzioni di tasse e fruire di importanti benefici.

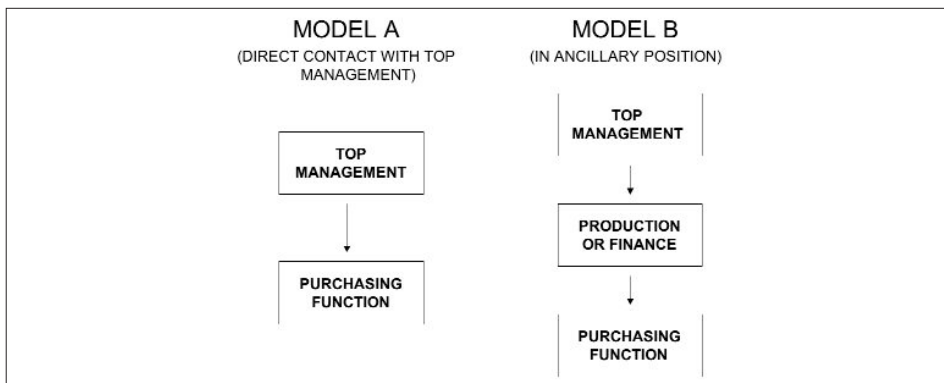
Alcuni principi per sviluppare l'azione degli approvvigionamenti

Un buon compratore deve conoscere le tecniche degli approvvigionamenti. È indispensabile per lui avere un buon addestramento e una buona base teorica sulle metodologie di questa materia, ossia una preparazione base di macro e micro economia, uso della statistica, dei metodi di approccio socio/psicologico, matematica ecc.).

Prima di operare il compratore deve acquistare un minimo di esperienza negli approvvigionamenti. È necessario infatti che conosca i metodi di ricerca dei fornitori, la tecnica delle interviste, e che abbia grande abilità nel richiedere offerte per telefono/ lettera/ fax/ mail/ telex, e nel negoziare i contratti. Inoltre deve avere competenze merceologiche dei prodotti, materie prime, macchine, servizi, impianti, lavori in ingegneria civile riguardanti il segmento dove il compratore opera. Altrettanto importante è la conoscenza di lingue straniere di regole generali e termini usati sul mercato internazionale, oltre a conoscenze commerciali e giuridiche per lanciare appalti internazionali. Dovrà saper predisporre tabulazioni di offerte ricevute, con tutte le informazioni per facilitare la decisione di acquisto; dovrà conoscere il marketing all'acquisto, che è una metodologia scientifica innovata dalla scuola italiana di gestione di impresa.

Organigrammi della funzione degli approvvigionamenti

Risultati pratici dimostrano che la funzione degli approvvigionamenti deve essere indipendente e in diretto contatto con l'alta direzione per permettere decisioni rapide ed efficienti. Si citano alcuni settori dove è stato applicato questo principio: industria automobilistica, industria alimentare, industria cartaria, industria meccanica, industria della gomma ecc.

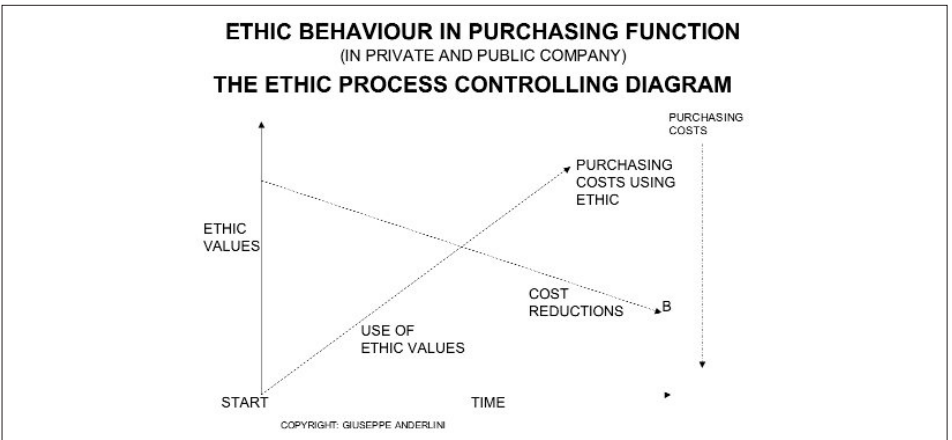


Nel **Modello A** la funzione acquisti può prescindere cosa acquistare, proponendo soluzioni alternative direttamente dall'alta direzione. La funzione acquisti ha autonomia di esplorare le fonti ottimali ed è indipendente dalle altre funzioni, riferendo direttamente all'alta direzione. Le influenze esterne sono difficili ed inoltre avviene una riduzione di procedure costose, pronte azioni per ricerche sul mercato ed infine strutture sottili e meno spese generali.

Nel **Modello B** le offerte d'acquisto debbono essere raccolte e sottoposte a varie strutture che sono lontane dai mercati. Le richieste di offerta ai fornitori sono sviluppate con pubblicazioni di appalti costose (procedure di lentezza esasperate e costose), la funzione di approvvigionamento non riporta direttamente all'alta direzione, gli appalti sono influenzati da gruppi di potere non a favore di cittadini. Quindi è possibile riscontrare strutture pesanti e costose nella funzione degli acquisti, la responsabilità della decisione è frazionata e questo fatto facilita la corruzione. Le decisioni di acquisto sono promosse da comitati (troppi membri, alti costi lentezza nella decisione e mimetismo nelle decisioni). Sono poi riscontrabili procedure lente che creano dilazioni negli acquisti/approvvigionamenti e difficoltà per assegnare responsabilità per decisioni errate.

Comportamenti Etici nella funzione acquisti/approvvigionamenti riguardanti imprese private e pubbliche

Con il seguente grafico si intende presentare gli effetti favorevoli che derivano dall'introdurre valori etici.



In un certo momento è introdotta la decisione strategica di applicare regole etiche nella funzione approvvigionamenti e nelle procedure. I fornitori devono essere informati chiaramente

te che la funzione segue un codice etico (per esempio il Codice della International Federation of Purchasing and Supply Management).

All'interno degli organismi dove si applica un codice etico, il personale deve conoscere la decisione strategica e un addestramento ad hoc è raccomandabile.

Contemporaneamente all'introduzione del codice etico è essenziale applicare metodi scientifici nelle procedure di approvvigionamento (per esempio analisi del valore, marketing all'acquisto ecc.) La curva B fa vedere la riduzione nei costi di acquisto usando il metodo sintetizzato nei punti sopra descritti. L'introduzione del codice etico è un forte messaggio di volontà all'interno degli organismi che applicheranno il codice etico. Gli stessi messaggi di applicazione del codice etico devono essere comunicati e conosciuti all'esterno. Le suddette comunicazioni creano una cultura contro la corruzione.

Presentiamo alcune storie di successo per evitare la corruzione e ridurre i costi nella Pubblica Amministrazione a favore dei cittadini.

Caso Milano 1993-1997

È menzionato sinteticamente il "Caso Milano" ciò che ha portato l'amministrazione di Milano ad ottenere effetti positivi con l'applicazione dell'etica nelle decisioni e con la nomina di manager e direttori e operatori pubblici con una cultura etica. Il seguente schema mostra le cifre che dimostrano la riduzione dei costi ottenuta nei lavori pubblici.

CIVIL INVESTMENT	COST BEFORE ETHIC APPROACH	COST WITH ETHIC SAVINGS
RAILWAY	644 MIL. EU	469 MIL. EU
UNDERGROUND	130/180 MIL. EU	77/88 MIL. EU
MALPENSA AIRPORT	1.348 BILL. EU	1.028 BILL. EU
PUBLIC WORK	100 – BASE COAST	20-40% REDUCTION

Nei centri di decisione della città di Milano furono nominati a differenti livelli esperti in moderna gestione, provenienti per lo più da imprese private, sia nei consigli di amministrazione di diverse utilità pubbliche, sia in comitati della città di Milano competenti a decidere inve-

stimenti. I risultati ottenuti furono rimarcabili e susseguentemente detto metodo fu imitato in altre città (per esempio Francoforte in Germania).

International Federation of Purchasing and Supply

Un altro caso di particolare attenzione è rappresentato da questa federazione, che raggruppa degli operatori nel mondo che si occupano della funzione degli approvvigionamenti. La federazione ha creato un codice etico, in lingua inglese, che tutti i membri di ogni paese sono tenuti a rispettare. Siamo dell'opinione che sia utile trascrivere qui di seguito il testo che può diventare una guida.

CODE OF ETHICS

Precepts

Members shall not use their authority or office for personal gain and shall seek to uphold and enhance the standing of the purchasing and materials *management* profession and the Federation by:

- A) Maintaining an unimpeachable standard of integrity in all their business relationships both inside and outside the organizations in which they are employed;
- B) Fostering the highest standards of professional competence amongst those for whom they are responsible;
- C) Optimizing the use of resources for which they are responsible so as to provide the maximum benefit to their employers;
- D) Complying with the letter and the spirit of:
 - I) The laws of the country in which they practice;
 - II) The Federation's "guidance" on professional practice as outlined below and as may be issued by the Federation from time to time;
 - III) Contractual obligations;
- E) Rejecting and denouncing any business practice that is improper;
- F) Enhancing the proficiency and stature of the profession by acquiring and maintaining current technical knowledge

Guidance in applying these precepts, members should follow the guidance set out below:

- A) Declaration of interest. Any personal interest which may impinge or might reasonably be deemed by others to impinge on a member's impartiality in any matter relevant to their duties should be declared to their employer

- B) Confidentiality and accuracy of information. The confidentiality of information received in the course of duty must be respected and should not be used for personal gain; information given in the course of duty should be true and fair and not designed to mislead
- C) Competition. While considering the advantages to the member's employer of maintaining a continuing relationship with a supplier, any arrangement which might, in the long term, prevent the effective operation of fair competition, should be avoided
- D) Business gift. To preserve the image and integrity of both the member and the employer, business gifts should be discouraged. Gifts, other than items of very small intrinsic value should not be accepted
- E) Hospitality. Moderate hospitality is an accepted courtesy of a business relationship. However, the recipients should not allow themselves to reach a position whereby they might be or might be deemed by others to have been influenced in making a business decision as a consequence of accepting such hospitality. The frequency and scale of hospitality accepted should not be significantly greater than a recipient's employer, through the recipient's expense account, would be likely to provide in return
- F) When in doubt of what is acceptable in terms of gifts and hospitality, the offer should be declined or advice sought from the member's superior.

Nelle scienze dell'umano non esiste il termine conclusione "Tutto scorre". Gli operatori pubblici di buona volontà sono chiamati a lavorare bene in un metodo altruistico nell'interesse dei cittadini. L'etica è un processo dinamico: l'etica non può stagnare nelle nostre intenzioni, ma deve essere anche nei fatti microeconomici e nei nostri comportamenti di ogni giorno.

* Ha ricoperto nelle imprese industriali italiane, inglesi e finlandesi varie cariche: direttore degli approvvigionamenti, controllo economico di gestione e strategie internazionali per un gruppo industriale finlandese, e Segretario generale. Presidente e amministrazione di trade company operante in Europa Occidentale, Europa Orientale, Medio Oriente e Africa. Oggi imprenditore di società operanti nel settore delle cartiere, co-fondatore ADACI, co-fondatore della Scuola tecniche di approvvigionamento di Milano, co-fondatore e coordinatore Centro studi e Azione Vilfredo Pareto, co-fondatore Transparency International Italia. È stato nominato Cavaliere Dell'Ordine del Leone di Finlandia, del Presidente della Finlandia per meriti economici.

2.4

La partnership tra le istituzioni pubbliche e la società civile secondo il modello europeo. La progettualità Ue

*di Corrado Tomassini**

L'applicazione di metodi volti alla cooperazione spesso devono confrontarsi con la "paura di cambiare" e la paura dei capi politici di "perdere il loro potere": ma dove è stato possibile lavorare senza questa incombente paura, l'applicazione di questo metodo ha portato degli ottimi risultati: riduzione della burocrazia, rapidità decisionale, riduzione dei costi di gestione. Inoltre un coinvolgimento democratico dei cittadini si rivela un elemento di grande aiuto per la realizzazione di programmi di successo ma soprattutto per **evitare gli errori più comuni** che sono presenti nelle Pubbliche Amministrazioni.

La ragione per la quale gli stranieri hanno spesso difficoltà a capire l'Italia, dipende dal fatto che il nostro Paese non ha una cultura omogenea. Nelle sue radici si possono trovare da sei a sette diverse culture e tradizioni che hanno delle precise origini storiche e sono profondamente radicate nel proprio territorio. Tornando indietro al dodicesimo o tredicesimo secolo possiamo notare come un elemento di forza (ma anche di debolezza se comparato con l'esperienza di altri paesi) sia stato il forte spirito di indipendenza ed autonomia dei Comuni (come per esempio le città-stato di Milano, Venezia, Genova, Firenze, Verona, Mantova, e Bologna) e la loro competizione nel campo militare, commerciale ed artistico. In molte di queste Città-Stato il fattore di maggior dinamismo e successo è stato, senza dubbio, il grande coinvolgimento nelle dirigenze governative di rappresentanti della Società Civile e di corporazioni di arti e mestieri locali.

Ma l'Italia oggi si trova di fronte al problema di come trovare un equilibrio istituzionale tra queste forze dinamiche e innovative e l'attuale pesante e centralizzata struttura burocratica del governo statale. Il nostro patrimonio culturale non è mai stato valorizzato nelle scuole di Management della Pubblica Amministrazione a causa della cultura predominante e centralizzatrice dello Stato Italiano. Solamente di recente, e soprattutto grazie all'impulso dell'Unione Europea, è possibile riconoscere l'importanza della devoluzione del potere nei confronti del territorio (Comuni, Province e Regioni) e della crescente spinta derivante dalla cooperazione tra i cittadini in campo economico, sociale, imprenditoriale, culturale ed ecologico.

Molto importante diviene quindi valutare la logica delle decisioni, infatti facendo riferimento ai principi di logica di Cartesio ogni decisione che prendiamo nella nostra vita deve essere sviluppata in quattro fasi.

1. REALTÀ: conoscere la propria realtà attraverso dati, figure, opinioni, valutando cosa è giusto mantenere e cosa bisogna cambiare;
2. ANALISI: confrontare cosa siamo o abbiamo con cosa vogliamo, cioè determinando le nostre risorse in relazione agli obiettivi che vogliamo raggiungere;
3. SOLUZIONE: considerare le molte soluzioni in relazione ai vantaggi e agli svantaggi che possono arrecare;
4. AZIONE: trasferire decisioni ai collaboratori indirizzandoli attraverso degli obiettivi e controllando i risultati.

Quando si deve prendere una decisione è importante fare una lista dei fattori che possono contribuire a determinarla.

- 1 Realtà interna: è giusta o sbagliata.
- 2 Realtà esterna: le aspettative dei cittadini.
- 3 Analisi dei dati: cause, risultati, fattibilità.
- 4 Scopi e obiettivi: cosa, come, dove, quando e perché.
- 5 Gestione dei problemi: in 100 giorni, 1000 giorni.
- 6 Organizzazione e formazione della squadra.
- 7 Azione MBO (*Management by objectives*).
- 8 Controllo dei risultati ottenuti, della qualità e del *benchmarking*.
- 9 Stile del Management.

Possono essere stabiliti quattro livelli di comunicazione tra il Capo e i suoi Collaboratori:

- "Devi farlo!"
- "Ti dico io perché lo devi fare!"
- "Cosa ne pensi hai qualche proposta da fare?"
- "Cosa potresti fare da solo? Come? Quando?"

Spostando la nostra attenzione al settore della Pubblica Amministrazione tutti i problemi più importanti devono essere risolti durante il ciclo di vita del cittadino.

Ci sono due orientamenti ideologici nella Pubblica Amministrazione.

Il primo è che il governo può prendersi cura di tutti i problemi dei cittadini "dalla culla alla tomba" e il secondo è che ogni cittadino deve risolvere i propri problemi da solo (con la famiglia e/o con le associazioni private) e il governo interviene solo quando essi non sono in grado di risolvere i propri problemi da soli.

Questo tipo di intervento è chiamato **sussidiarietà orizzontale o verticale**.

Indipendentemente da questi due approcci è necessario che nelle Pubbliche Amministrazioni

avenga un controllo sulle decisioni dirigenziali in modo da avere un approccio globale ai problemi dei cittadini. L'interesse di questi deve essere la base per ogni decisione: non deve prevalere nessun utile personale o di un particolare gruppo di interesse, questa è la base dell'etica e di una corretta amministrazione.

Un marketing politico è fondamentale per avere un continuo controllo dei bisogni e del grado di soddisfazione dei cittadini, come è oltremodo necessario disporre di leggi e di un efficiente sistema legale per trovare una risposta alle richieste dei cittadini di *Control Feasibility* con cui intendiamo le risorse, la direzione degli obiettivi e gli obiettivi finanziari. L'organizzazione della Pubblica Amministrazione deve essere efficiente nelle strutture e nei servizi, investire denaro nella formazione dei collaboratori, e avere due livelli di comunicazione (interno ed esterno). Infine, è importante un controllo sulla qualità dei risultati attraverso una revisione diretta e remota dei risultati raggiunti.

Ma tenendo conto del continuo cambiamento degli scenari mondiali e della realtà attuale, prendere una decisione ogni giorno diventa una sfida sempre più difficile. Durante gli ultimi venti/trent'anni siamo stati testimoni dell'accelerazione del processo storico. Quando prendiamo una decisione dobbiamo anche considerare l'andamento del nostro presente: globalizzazione, villaggi globali, competizioni interne, interdipendenza tra gli stati del mondo, rapidi e continui cambiamenti degli equilibri economici, culturali e degli stili di vita. Possiamo trovare le cause di questi cambiamenti nell'esplosione della tecnologia, nello sviluppo del sistema di comunicazione, trasporti, informatica, trasferimento di immagini, movimenti rapidi di persone, mezzi, denaro, idee, innovazioni, prodotti e di modelli di organizzazione ed infine l'abbattimento delle barriere di comunicazione.

Le conseguenze di questi cambiamenti hanno portato a un ciclo del prodotto più breve, soprattutto le tecnologie e i sistemi di produzione diventano in breve tempo obsoleti; anche i lavoratori e i modelli di gestione necessitano di un continuo aggiornamento. Infatti la società di oggi è più soggetta ai fenomeni di boom economici e di depressioni che erano stati caratteristici degli anni passati. Per cui assistiamo ad un progressivo decadere di quelle istituzioni che non sono in grado di fronteggiare i problemi quotidiani che gli si presentano e il disintegrarsi di quei sistemi istituzionali che non sono capaci di difendere il loro potere, le pressioni delle autonomie etniche, economiche e territoriali.

Possiamo riassumere i fattori di successo di una Pubblica Amministrazione attraverso i seguenti punti:

- rapidità nel prendere le decisioni e nell'adattare gli obiettivi e le strategie agli sviluppi di

uno scenario mondiale;

- abilità innovative e creative per il massimo soddisfacimento dei clienti a costi bassi;
- flessibilità e mobilità: costi variabili anziché fissi: *corporate dematerialisation (outsourcing)*;
- creazione di *network* e di programmi di formazione aggiornati: educazione dei lavoratori agli obiettivi;
- decentralizzazione e delle responsabilità e rapidità decisionale verso il cuore del problema;
- sistemi istituzionali integrati per scuole, banche, compagnie, amministrazioni pubbliche;
- relazioni internazionali e *network* di cooperazione *joint venture* e *franchising*;
- rapidità di cambiamento del sistema istituzionale: un resistenza verso il cambiamento potrebbe essere rappresentata dalle Elite che si ostinano a difendere i propri privilegi.

Due sono quindi i principi europei per sopravvivere e per rimanere competitivi.

Il primo consiste nella rapidità dei sistemi Istituzionali di prendere le decisioni e di adattare gli obiettivi e le strategie allo sviluppo di uno scenario mondiale con la massima decentralizzazione che si avvicini il più possibile al problema.

Il secondo principio chiave è quello di avere una politica Antitrust. L'Europa, infatti, sostiene i principi dell'Antitrust e favorisce la crescita e lo sviluppo di piccole e grandi imprese, i monopoli e i Trust non sono più competitivi e in grado di creare nuovi posti di lavoro mentre le piccole e medie industrie sono più flessibili, ma hanno bisogno di collaborare con associazioni attraverso *network* interni e *parthnership*.

* General Manager and Management Consultant in organizzazioni di sviluppo, ha provato ad adattate I suoi metodi di successo sia nell'attività politica che nella Pubblica Amministrazione. Consigliere del Comune di Milano e membro della Giunta della Regione Lombardia per dieci anni. Attualmente promuove la cooperazione tra i Paesi Europei e l'Area del Mediterraneo.

2.5

Le competenze delle banche contro la criminalità: le responsabilità nelle normative anti-riciclaggio

di Emmanuele Di Fenza*

I compiti maggiori del *Compliance Department* sono quelli di esaminare ed aggiornare le norme interne e le procedure interne all'**AML** (*Anti Money Laundering* - Attività di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro) in accordo con gli Uffici legali, fare consulenza interna per tutte le questioni riguardanti il riciclaggio del denaro, monitorare il File Centrale sul riciclaggio del denaro aggiornando le IT (*Information Technologies*) e le strutture organizzative ed infine controllare tutte le transazioni sospette. Questo tipo di funzione è possibile valutando le transazioni direttamente identificate o accertate dalle strutture interne, notificando le transazioni sospette alle autorità competenti e gestendo le richieste provenienti da queste.

Banca Intesa ha scritto un documento "AML Direttive e Procedure" per aggiornare e sintetizzare le regole circa la prevenzione del riciclaggio del denaro. A tutti gli impiegati è richiesto di adeguarsi alle regole contenute nel documento, pena sanzioni amministrative, penali e azioni disciplinari.

La politica e le linee guida del *Compliance Department* servono per "conoscere il tuo cliente", prendere nota e riportare, attraverso un programma di aggiornamento degli impiegati, le transazioni sospette alle autorità locali, trattenendosi dal fornire servizi bancari ad ogni "Shell Bank" (banche che non hanno una presenza fisica né una struttura organica e gestionale nel paese in cui sono legalmente costituite ed autorizzate).

Per quanto riguarda il corretto comportamento del cliente, tutto il personale della banca ha la responsabilità di verificarne il rapporto di occupazione a tempo pieno (FTE - metodo usato per misurare in maniera univoca il numero dei dipendenti). Stabilito il numero delle persone il FTE stabilisce gli obblighi rispetto alla legge. Il personale della banca ha responsabilità di identificare l'instaurazione del rapporto di affari e l'avanzamento delle transazioni (su base normale ed occasionale).

I compiti degli impiegati sono:

Raccogliere i seguenti dati:

- nome e cognome;
- luogo e data di nascita;
- indirizzo;
- dettagli di qualsiasi documento di riconoscimento (Requisiti necessari: fotografia + estre-

mi di emissione da parte delle autorità amministrativa statale);

- codice fiscale;

(in caso di persona giuridica, notizie dettagliate sull'amministratore delegato)

- identificazione della persona che è fisicamente presente nella filiale;

- identificazione del proprietario del beneficio della transazione (persona nelle veci di cui il cliente sta agendo, nel caso in cui la persona presente dichiara di agire per conto terzi);

- ottenere la firma della persona sulla ricevuta della transazione;

- compilare il registro di tracciabilità.

Dati da raccogliere in caso di trasferimento di conto:

- la banca di invio deve chiedere i dati del beneficiario e del suo intermediario (nome e luogo o paese straniero);

- la banca beneficiaria deve raccogliere informazioni su colui che invia e l'intermediario (nome e luogo) dove l'ordine è stato effettuato.

Riguardo gli obblighi di registrazione, il file centralizzato sul riciclaggio del denaro (A.U.I.) contiene:

- Aperture e chiusure di conti correnti, depositi e altre relazioni continuative.

- Ampliamento/revoca di poteri a procuratori per fare affari in relazione ai conti correnti, depositi e altre relazioni continuative.

- Transazioni con importi superiori a euro 12.500,00.

- "Transazioni separate" con importi tra i 3.098,74 euro e i 12.500,00 euro.

Il resoconto delle transazioni sospette ha un ruolo chiave, infatti conoscere il proprio cliente è il punto principale nell'individuazione delle transazioni sospette, tuttavia per identificare tali transazioni gli impiegati devono considerare aspetti oggettivi delle transazioni (caratteristiche, grandezza, natura), elementi soggettivi riguardanti il cliente, e ogni altra circostanza riconosciuta tramite l'esperienza della funzione esercitata.

Per fare sì che gli elementi soggettivi siano meno arbitrari e per aiutare i dipendenti sono necessari: regole chiare, direttive, procedure, formazione e *software standard*.

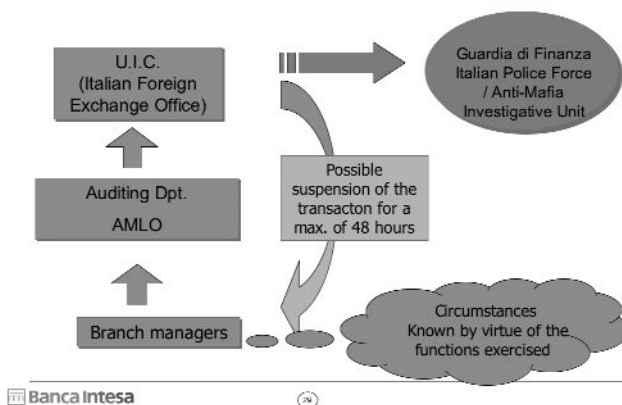
Ci sono due livelli di *reporting*:

- **primo livello:** l'obbligo spetta a tutti i manager di filiale che, avendo identificato una transazione sospetta, devono immediatamente fare un resoconto al titolare o al rappresentante legale o un suo delegato.

- **secondo livello:** l'obbligo spetta al titolare o al rappresentante legale o ad un suo delegato che, esaminato e ricevuto il rapporto, lo spedisce immediatamente all'Ufficio Italiano Cambi (UIC).

4. Reporting of suspicious transactions

Iter



Tutte le transazioni sospette devono essere supportate da documentazione scritta. Al direttore di filiale e agli impiegati non è richiesta alcuna attività investigativa.

A seguito degli attacchi terroristici, le autorità antiterrorismo hanno reso disponibili due tipologie di liste per cui è permesso un diverso comportamento:

- l'embargo e il *reporting* delle transazioni sospette;
- il *reporting* delle transazioni sospette.

Tutte le relazioni e i beni intrattenuti con un intermediario nel nome di una persona presente sulla lista di embargo, devono essere congelate.

Tutte le relazioni e transazioni dei clienti legati ad uno dei nomi presenti sulle liste devono essere riferite. Il fatto che un consumatore provenga da un paese non collaborante è un elemento significativo da segnalare come transazione sospetta. Tutte le transazioni legate a paesi non collaboranti devono essere sottoposte a stretti controlli da:

- responsabile della struttura delle relazioni con il cliente;
- strutture in cui i conti sono collocati;
- strutture dove le transazioni sono effettuate.

Ci sono due tipi di controlli interni:

- **I livello** (Direttori di filiali)
 - *print-out Management*: stati di cancellazione, stati di sospensione, stati di ritardo;
 - verificare la corretta identificazione e processo di registrazione;
 - verificare che il processo di identificazione all'inizio della relazione commerciale sia stata

correttamente effettuata (fare attenzione ad esempio ad enti no profit, clienti che hanno nomi somiglianti a quelli contenuti nelle liste terroriste, intermediatori finanziari).

- **Il livello** (Controllori interni)

AMLO and **Internal Audit** hanno creato una lista di attività da verificare.

Il revisore realizza un report sulle incongruenze nelle procedure dell'AML della filiale:

- misure nei confronti delle filiali (linee guida di miglioramento, formazione);
- nei casi peggiori sono coinvolti altri dipartimenti (Legale, Staff,...).

Tutti i dati provenienti dall'audit alle filiali sono inseriti in un *database* che produce un documento di sintesi. I documenti di sintesi sono periodicamente discussi per poter decidere quali misure devono essere prese da Banca Intesa.

* Dirigente Antiriciclaggio Banca Intesa

CAPITOLO 3

STRUMENTI, PRATICHE E FIGURE PUBBLICHE UTILI A FAVORIRE LA TRASPARENZA NELLA P.A.

3.1

Misurazione dell'efficienza e accessibilità alle informazioni. La *Balanced Scorecard*, strumento per il controllo dell'efficacia degli investimenti e dei progetti

di Alberto Guerrini*

Il mito dei governi come entità illuminate e non soggette ad errori viene rapidamente meno con il passare del tempo. I governi democratici cambiano continuamente e cresce il bisogno di chiarire e discutere le condizioni per una responsabilità democratica nei differenti tipi di governo. Edward Weber, che si è interessato dei cambiamenti delle condizioni di responsabilità parla di un bisogno di sviluppare un sistema efficace di responsabilità in un mondo di governi decentralizzati, poteri condivisi, processi di collaborazione nelle decisioni, *management* orientato al risultato e evidente partecipazione civica. (Weber 1999).

La responsabilità democratica, infatti, riguarda il modo attraverso cui i cittadini possono controllare i propri governi e i meccanismi attraverso i quali sono in grado di farlo. Ai governi del futuro verrà richiesto di sviluppare informazioni ad alto contenuto scientifico, e sempre più dettagliate, sui loro programmi politici, sui processi di selezione e di condividerle con i cittadini.

Il sistema locale si fonda su tre variabili complesse e la *governance* del sistema deve garantirne la coerenza: in questo modo si assicura l'*accountability* democratica. In sintesi, le tre variabili sono:

- **i valori e le strategie.** Essi rappresentano la "posizione strategica e culturale" dell'amministrazione eletta. Costituiscono la sintesi programmatica (ma concreta e fattibile) di idee e opinioni politiche (personali e partitiche) e delle scelte strategiche di ente, intese come scelta del ruolo/posizione che l'ente locale deve avere nell'ambiente di riferimento, delle relazioni che deve instaurare con i portatori di interesse e dei campi di intervento (portafoglio servizi) che l'ente deve assicurare per il soddisfacimento dei bisogni locali (Valotti 2000). Portatori di valori e strategie sono gli amministratori;

- **l'ambiente e i bisogni.** Rappresentano la collettività amministrata e il territorio. Sono le esigenze e le istanze espresse dai portatori di interesse (bisogni reali), le risorse finanziarie ed economiche, professionali, umane, culturali, ecc. presenti sul territorio e attivabili, sono i vincoli e le potenzialità del contesto, sono le dinamiche di evoluzione della popolazione. Gli attori sono i cittadini e tutti gli operatori economici e civili che interagiscono con l'ente locale;

- **la ricchezza distribuita.** Questa variabile rappresenta la “macchina amministrativa”, il *management*, la sua capacità di erogare servizi, il portafoglio di servizi stesso, la produzione di risultati reali e la loro distribuzione alla collettività. In particolare, i valori e le scelte deliberate si traducono in:

- scelte organizzative e gestionali (responsabilità politiche e manageriali);
- erogazione di servizi (output) ed adozione di decisioni (regole del sistema);
- creazione (consumo) e distribuzione (redistribuzione) di valore per territorio (outcome).

Tutte e tre le variabili si influenzano reciprocamente ma tutte si fondono e si legittimano attraverso i processi di *democratic accountability*: l'informazione ai cittadini, l'ascolto e la partecipazione alimentano l'esplicitazione dei bisogni stessi, la loro interpretazione e il loro accoglimento nei programmi e progetti strategici, la costante verifica del loro soddisfacimento nel momento dell'erogazione dei servizi e la loro valutazione successiva ed eventuale modifica.

L'attività di *governance* si sostanzia quindi in una regolare attività di verifica di coerenza tra valori e strategie, bisogni e ambiente, valore distribuito. Durante tutto il periodo di mandato, e coinvolgendo gli *stakeholder* (interni ed esterni) si definiscono e si controllano i meccanismi di *governance* interna (le relazioni tra strategie, servizi erogati e risultati ottenuti), si valutano gli impatti complessivi dell'azione diretta ed indiretta dell'ente (la relazione tra valore distribuito e bisogni della collettività) e si modificano le strategie (se richiesto) nella continuità dei valori e delle direttive (le relazioni tra bisogni ed ambiente e strategie). Questa attività presuppone la possibilità e la capacità dell'ente di leggere l'ambiente, tradurlo in obiettivi e risultati attesi, monitorare i processi di erogazione dei servizi, misurare le prestazioni e i risultati e valutarli, renderne conto all'esterno al fine di avviare un confronto democratico e un riallineamento del sistema. In sintesi, tale attività presuppone l'esercizio di funzioni di controllo strategico.

Oltre al bilancio sociale, esistono altri strumenti che sono stati elaborati per aumentare la consapevolezza interna ed esterna ad un ente pubblico, per definire le responsabilità di ciascun livello della struttura e per rendere maggiormente accessibili le informazioni relative alla missione e all'operato dell'ente.

Un altro strumento che consente di raccogliere in modo corretto tutti i dati e le informazioni significative è la *Balanced Scorecard* (BSC). Attraverso questo strumento, infatti, gli *stakeholder* interni ed esterni alla Pubblica Amministrazione possono conoscere e comprendere la connessione e la coerenza tra le scelte effettuate, le risorse impiegate e i risultati ottenuti.

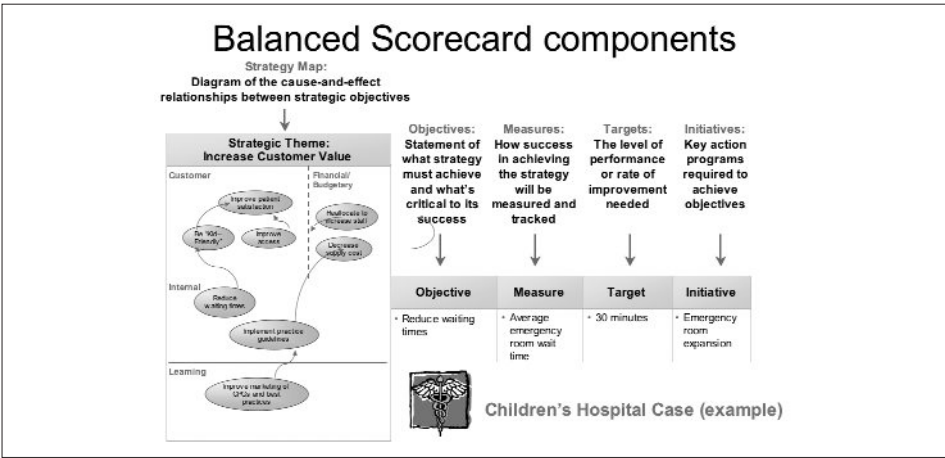
Sviluppata all'inizio degli anni novanta da Robert Kaplan e David Norton¹ questa metodolo-

gia è intesa come un “sistema di misure che guida le performance aziendali” intorno al quale implementare un sistema di controllo direzionale efficacemente collegato alle componenti di gestione per poterne verificare la coerenza con le strategie poste in essere. In particolare il modello, che si riferiva al mondo imprenditoriale e che ben presto sarebbe stato adattato con successo anche alla Pubblica Amministrazione, sottolineava l’importanza di stabilire un bilanciamento tra gli obiettivi di lungo periodo, tra stabilità e cambiamento, tra processi interni e relazioni con portatori di interesse esterni.

La Balanced Scorecard analizza i risultati dell’azienda sulla base di quattro dimensioni rilevanti:

- la prospettiva della performance economica finanziaria che pone in relazione I risultati ottenuti con le aspettative di profitto degli azionisti;
- la prospettiva del cliente che fa riferimento alla necessità di orientare l’attività svolta alla soddisfazione delle esigenze da questi manifestate allo scopo di differenziarsi dalla concorrenza;
- la prospettiva della gestione dei processi diretta all’individuazione dei fattori critici di successo per la soddisfazione dei clienti e degli azionisti e di conseguenza delle iniziative operative di miglioramento per il raggiungimento degli obiettivi ai vari livelli aziendali;
- la prospettiva di sviluppo futuro strettamente connessa all’innovazione di processo e all’apprendimento che consente uno sviluppo globale dell’organizzazione in termini di capacità e competenze del personale, motivazione, responsabilizzazione, e coinvolgimento del personale.

Nella figura che segue viene spiegato un esempio pratico di utilizzo della *Balanced Scorecard* per un ospedale di bambini.



Occorre innanzitutto fissare dei *target* di prestazione, individuando un livello d'attività espresso tramite una misura tangibile con la quale confrontare la prestazione effettiva, e dei principi guida per collegare nel modo migliore i *target* ai piani annuali di prestazione. Ogni obiettivo che si vuole raggiungere deve essere rappresentato nella mappa strategica, deve inoltre essere dettagliato e comprendere gli obiettivi che l'organizzazione vuole raggiungere. Il passaggio successivo è quello di scegliere le misure appropriate per raggiungere gli scopi e realizzare le iniziative che verranno intraprese (normalmente hanno una durata di 6-12 mesi e sono dei passaggi necessari per aumentare le performance degli obiettivi stabiliti).

I benefici derivanti dall'applicazione della *Balanced Scorecard* sono oltremodo visibili nelle Organizzazioni Governative, dove si è riscontrato un miglioramento dell'efficacia esterna, l'efficienza interna, ed un aumento della trasparenza e della centralità della figura dell'utente nelle proprie operazioni, l'impegno reciproco del *management* e del personale per raggiungere gli obiettivi, l'informazione aggiornata secondo indicatori di *performance* della gestione, le iniziative *result-oriented* ed infine, una migliore gestione.

* di Sirium (Sistemi e Risorse Umane) società di consulenza che opera nell'ambito della Ricerca e selezione del personale, della formazione, e della consulenza in ambito organizzativo e per la realizzazione di sistemi di Gestione per qualità, ambiente sicurezza, responsabilità sociale, in tutta Italia direttamente ed in Europa attraverso un network di società.

¹ Robert S. Kaplan è Professor of Leadership Development alla Harvard Business School di Boston USA. David Norton è presidente della Balanced Scorecard Collaborative ed è uno dei fondatori della Nolan, Norton & Co. Che ha diretto per molti anni.

3.2

Business Ethics e Integrity Management.

Dalla Security del Controllo alla Security della Fiducia

*di Lorenzo Campese**

Premessa

La "questione etica" si impone come tema dominante del nostro tempo. Essa coinvolge, con riflessioni e analisi critiche, ogni aspetto della società civile e particolarmente il mondo dell'imprenditoria, dell'industria privata e pubblica e - in generale - del *business*.

Gli scandali nazionali e internazionali di questi ultimi anni hanno rivelato la fragilità di un sistema imprenditoriale che per molti anni ha diretto la propria attenzione alla soddisfazione degli *shareholder*, con logiche principalmente orientate al profitto a breve termine, trascurando altri temi di primaria importanza, quali ad esempio:

- La centralità della persona, intesa nel suo senso più alto e complesso, come insieme di aspetti etici, culturali, valoriali e sociali;
- La relazione azienda-comunità e azienda-ambiente;
- Gli effetti delle azioni e delle tecnologie sulle generazioni future.

Il "Principio di responsabilità" - coniato dal filosofo Hans Jonas - ovvero la responsabilità etica che abbiamo verso le generazioni future, a causa della pericolosità delle tecnologie che sono oggi disponibili, è fattore di buon senso per molte civiltà tradizionali; oggi, questo aspetto viene spesso rimosso dal pensare e dal fare quotidiano di aziende e individui, fino a generare miopie etiche i cui effetti ricadranno sui nostri figli. L'imprenditore vecchio stampo, nel suo ispirarsi al modello del "buon padre di famiglia" per la propria azienda (come per altro suggerito dal nostro Codice Civile) costituisce ancora un esempio positivo di valore etico. In qualche decina di anni, il modo di "fare impresa" è drasticamente cambiato. Alcune aziende e gruppi multinazionali hanno offerto pessimi esempi di cosa sia un'azienda: disastri ambientali, inquinamento, sfruttamento dei paesi del terzo mondo, distruzione di ecosistemi, truffe per miliardi di Euro, raggiri internazionali. L'etica in azienda non può essere ridotta a semplice *compliance*, un adeguamento a norme nazionali, sovranazionali o a regolamenti aziendali. Molte aziende procedono sul cammino del formalismo, predisponendo codici di condotta e modelli di governo aziendale ineccepibili sul piano formale, ma di nessuna efficacia sul piano reale. Al contrario della *compliance* formale, l'etica vera inizia proprio dove finiscono le leggi e si esprime nella capacità di riflettere sulle norme e sui comportamenti, offrendo strumenti di orientamento del proprio comportamento quando ci si trova a navigare nell'area grigia delle scelte difficili, dei dilemmi etici e della responsabilità individuale.

I cambiamenti degli ultimi anni hanno determinato profonde ripercussioni e disfunzioni a vari livelli della realtà d'impresa e del tessuto sociale, generando una quantità di problematiche

e di rischi di *Security* non più affrontabili con le sole misure di *Security Management* tradizionali.

Si è assistito progressivamente a una “smaterializzazione” delle risorse aziendali che ha comportato una parallela necessità di riallineamento delle misure di *Security*. Se nei primi anni '80 l'obiettivo era principalmente tutelare le risorse fisiche (stabilimenti, impianti, uffici) e le persone chiave, progressivamente l'attenzione si è spostata verso la necessità di proteggere le informazioni critiche, la proprietà intellettuale, i processi aziendali e la loro continuità. Ora la sfida è continuare a tutelare tutto questo, ma andando oltre e integrando nell'orizzonte di questa protezione altri aspetti ancor più fondamentali: l'integrità, la reputazione aziendale, la fiducia degli/negli *stakeholder*, la qualità del clima di lavoro, la trasparenza delle operazioni e delle relazioni, la centralità della persona, ecc.

Assistiamo sempre più frequentemente allo sgretolamento del “sogno imprenditoriale” e della funzione regolatrice/etica del fondatore, messo in difficoltà da passaggi generazionali sempre più difficili; parallelamente, vediamo crescere l'orientamento verso un modello di “manager-gitano” che - mosso da spirito individualistico e da promesse di crescita economica - insegue posizioni sempre nuove in nuove aziende, legandosi fedelmente non tanto al datore di lavoro, quanto alle società di *headhunting*.

In questo modo, promuove uno stile manageriale orientato al risultato a breve termine, causando un disorientamento dell'azienda, incapace così di vivere momenti di stabilità e di crescita a lungo termine.

Mentre la saggezza dei nativi americani suggerisce un comportamento che si fa carico della responsabilità per le generazioni future “come se prendessimo il mondo in prestito ai nostri nipoti e non come fosse un dono dei nostri avi”, l'uomo della post-modernità non riesce a estendere i confini della propria responsabilità oltre la sua stessa vita, producendo una sorta di miopia etica e morale. In un contesto di tale complessità, ciò che si richiede oggi a chi voglia veramente tutelare il patrimonio e l'integrità aziendale è di inserire, nell'orizzonte delle proprie competenze, quegli strumenti capaci di ricondurre l'attenzione sull'Uomo quale motore, criticità, risorsa e patrimonio fondamentale - spesso trascurato - di ogni azienda, ricucendo lo strappo tra la dimensione tecnico-professionale e quella umana.

Ecco quindi, che l'*Integrity Manager* rispetto al *Security Manager* - ha il compito di presidiare anche altri piani e di intervenire su altri livelli: l'etica d'Impresa, la fiducia, la qualità delle relazioni, il sistema valoriale e la cultura organizzativa.

Lo scenario: la perdita della fiducia e la “modernità liquida”

Il senso di appartenenza all'azienda è sempre più debole e sfilacciato, subordinato sempre più a interessi individualistici; il senso di lealtà a un progetto e la disponibilità a un impegno a lungo termine viene meno, sostituito da un più precario senso di connessione in cui ognu-

no si può disimpegnare facilmente, a fronte di altre proposte più allettanti/convenienti. Come riferisce testualmente il grande sociologo Zygmunt Bauman, padre del concetto di "modernità liquida": «Un'inedita fluidità, fragilità e intrinseca transitorietà caratterizza tutti i tipi di legame sociale che solo fino a poche decine di anni fa si coagulavano in una duratura, affidabile cornice entro la quale era possibile tessere con sicurezza una rete di interazioni umane. ...Rapporti elastici e facilmente revocabili hanno sostituito il modello di unione "finché morte non ci separi", dove la fiducia vale più di un contratto. Nel mondo liquido-moderno la fedeltà è causa di vergogna, non di orgoglio».

Il sentimento di fiducia, un tempo valore fondante per l'orientamento dei comportamenti individuali e collettivi, oggi viene profondamente messo in discussione a causa di un sentimento diffuso che il sociologo Alain Peyrefitte ha identificato, mettendo in evidenza la crisi di tre tipologie di fiducia:

- **la fiducia verso le istituzioni:** viviamo in un'epoca in cui le istituzioni perdono credibilità, vacillano, talvolta falliscono. Società un tempo considerate monolitiche e virtualmente "eterno" oggi scoprono di essere vulnerabili e di poter subire tracolli e bancarotte. L'individuo perde la fiducia - un tempo incrollabile - sulla capacità delle istituzioni di sopravvivere oltre la sua stessa vita;

- **la fiducia verso la capacità di prevedere i comportamenti altrui:** il confronto obbligato con popolazioni, culture e sistemi di valori diversi che oggi costellano le nostre città come quelle di tutto il mondo, portano le persone in una dimensione di incertezza profonda, dove è facile confondere e mettere in discussione ciò che si è sempre ritenuto il "giusto", il "bello", il "buono" o al contrario rifiutare ciò che è diverso come pericoloso e minacciante. Tale incertezza da un lato può determinare un "relativismo etico-culturale" per cui tutto può divenire "giusto" in base al contesto, anche a scapito della propria cultura e delle proprie tradizioni; dall'altro lato, può determinare meccanismi di pericolosa esasperazione della propria diversità che consentono all'individuo di allentare l'ansia generata dal timore di perdere la propria identità. Come suggerisce Claudio Magris: "la nostra cultura appare forse impreparata alle sconvolgenti trasformazioni del mondo che investono la nostra vita, la nostra società, i nostri valori.... Nella globalizzazione ogni identità si sente minacciata, teme di dissolversi e sparire, e allora esaspera la propria particolarità". È proprio a causa di questa esasperazione che viene meno quella capacità dialogica con l'altro, che consente di fare un reale sforzo di comunicazione aprendo processi di apprendimento e di rispetto reciproco, mettendo in comune dei pezzi della propria esperienza per il mutuo beneficio;

- **la fiducia verso se stessi:** come conseguenza naturale a quanto sopra menzionato, l'effetto più deleterio è la caduta del senso di fiducia in se stessi, di *self-confidence* e di stabilità, determinando un circolo vizioso di insicurezza, di paura che sfocia in rabbia e aggressività.

La domanda che emerge da queste considerazioni è la seguente: l'azienda della post-modernità, ovvero della "modernità liquida", come può sviluppare un sistema efficace, limitatamente invasivo, ad alto valore aggiunto, per la tutela delle risorse critiche d'impresa, che includa tra queste risorse anche elementi chiave quali i valori etici, la reputazione, l'integrità dei comportamenti, la fidelizzazione dei collaboratori, il clima interno e - in una parola - gli *intangibles*?

L'Approccio dell'*Integrity Management*

Ogni illecito che colpisce le aziende ha le sue radici nel contesto culturale dell'organizzazione che le genera ed è riconducibile a un'alterazione degli equilibri che regolano il "sistema azienda". Mitigare realmente i rischi di frodi richiede di agire su tre livelli diversi: non solo a livello del sintomo, attraverso interventi di natura tecnica (sicurezza fisica, elettronica, *fraud investigations*), ma anche a livello di "modelli di comportamento" (norme e regolamenti aziendali, re-ingegnerizzazione dei processi, intervento sui Valori), e soprattutto a livello sistemico, affrontando l'azienda in maniera "olistica" come un "tutto", in cui la perfetta funzionalità del sistema dipende dal livello di armonia e di equilibrio esistente tra le singole parti. Le frodi aziendali sono sempre sintomi di malesseri e di disagi più profondi, generati in altri spazi e in altri tempi. Per questo, risalire alla causa delle problematiche aziendali richiede speciale competenza e sensibilità oltre che un approccio multidisciplinare. L'*Integrity Management* - quale fusione da noi elaborata tra *Security Management* e *Business Ethics* - può garantire durevole efficacia e numerosi vantaggi diretti e indiretti, a beneficio di tutti i soggetti portatori di interessi (gli *stakeholder*). Innanzitutto, garantisce una consistente riduzione di tutte le categorie di rischio che minacciano l'azienda, inclusi i rischi di frode. Ma non solo. L'*Integrity Management* allarga l'orizzonte delle proprie responsabilità e competenze anche ai rischi che minacciano la reputazione aziendale, la qualità del clima interno, il sistema di relazioni con gli *stakeholder* e, in generale, i cosiddetti *intangibles*. Favorendo la generazione di un equilibrio sistemico orientato all'armonia tra le parti, contribuisce a generare valore e valori, a beneficio di tutti gli *stakeholder*. Pertanto, a differenza di quanto accade normalmente per la Security, l'*Integrity Management* non va inteso solo come "centro di costo" come ma anche come un motore di generazione di valore.

L'*Integrity Manager* come mediatore tra culture

Nel suo approccio di comprensione della cultura e dei valori organizzativi, l'*Integrity Manager* può essere un valido supporto all'azienda per costruire ponti tra culture diverse in una sorta di mediazione, comprensione e integrazione delle diversità culturali, trasformandole in opportunità di crescita anziché di minaccia. Per far sì che questo avvenga, i processi di integrazione culturale necessitano di essere "accompagnati" da figure competenti che, sviluppan-

do un modello dialogico, sappiano generare un processo di apprendimento organizzativo a lungo termine.

Business Ethics

L'etica d'impresa è al contempo una parte integrante dell'*Integrity Management* e una meta-competenza. Da un lato, essa rappresenta un "cosa", ovvero un insieme di strumenti operativi che vengono impiegati nelle attività di *Integrity Management*; dall'altro, essa è un "come", ovvero una meta-competenza, una modalità di approccio alla realtà e alla complessità dell'azienda che dovrebbe informare e qualificare qualsiasi figura aziendale, non solo l'*Integrity Manager*.

L'etica è sempre una ricerca e non una ricetta: non è un generico "buonismo" o moralismo applicato all'azienda e neppure "filantropia d'impresa" o *Corporate Social Responsibility*.

Come dice il filosofo Levinas: "l'etica è un'ottica".

Gli elementi costitutivi dell'etica di impresa sono:

- la **Stakeholder Theory** secondo la quale l'azienda è responsabile nei confronti di tutti i portatori di interesse: gli azionisti, i dipendenti, il *management*, i clienti, i fornitori, le banche, la comunità in cui l'azienda è inserita, l'ambiente.
- il **principio di Responsabilità** secondo cui l'azienda valuta l'impatto del proprio operato nello spazio e soprattutto nel tempo, assumendosi la responsabilità delle proprie azioni in una dimensione temporale estesa, che abbraccia l'orizzonte delle future generazioni.

Un approccio etico al fare impresa determina inevitabilmente un circolo virtuoso bidirezionale:

- **verso l'interno**: garantisce una cultura consapevole e motivata, forte e ben organizzata a livello di capitale umano per affrontare le sfide di un mercato mobile e globale; riduce rischi come la perdita dei talenti, contenziosi, fuga delle informazioni etc.;
- **verso l'esterno**: crea reputazione, fiducia nel territorio e sui mercati, attrae investitori, rende relativi meccanismi come la determinazione dei prezzi.

I vantaggi dell'*Integrity Management* si riflettono su molteplici aree:

- la reputazione aziendale, il *brand value* e l'accesso al credito;
- il sistema di relazioni, il rapporto di fiducia con istituzioni, finanziatori, comunità, fornitori, partner;
- la riduzione del profilo di rischio (esterno ed interno), e dell'esposizione a frodi e danni derivanti da azioni dolose e colpose;
- la motivazione del capitale umano, la riduzione del turn-over, la capacità di attrarre e mantenere i talenti.

LA PERCEZIONE DELL'ETICA

Il 70% dei consumatori europei afferma che l'impegno sociale e etico assunto da un'azienda rappresenta un elemento importante nella decisione d'acquisto di un prodotto o un servizio (Fonte: CSR Europe, 2000). Un azionista è disposto a pagare un premio del 20% in più pur di investire in un'azienda che è operata eticamente e in maniera socialmente responsabile (Fonte: McKinsey & Company). La British Telecom ha valutato che il 25% della reputazione e dell'immagine dell'azienda derivano da investimenti socialmente responsabili.

Uno studio decennale, condotto dalla Harvard University, dimostra che le aziende, che mirano a bilanciare gli interessi di tutti gli *stakeholder* presentano un tasso di crescita quattro volte superiore e una crescita del numero dei dipendenti che è otto volte superiore a quelle aziende orientate solamente al soddisfacimento degli *shareholder*.

* socio fondatore e presidente di Ethix srl - Milano, società di consulenza specializzata in Integrity Management e Business Ethics.

3.3

La Carta Etica per i Pubblici Amministratori della Provincia di Varese

*di Marco Reguzzoni**

La funzione pubblica è, per sua natura, depositaria della fiducia pubblica, elemento ultimo indispensabile per ottenere un miglioramento della qualità della vita attraverso l'armoniosa convivenza civile, la coesione sociale, il rispetto reciproco e l'economicità dei processi decisionali amministrativi.

Questo rapporto di fiducia in Italia è francamente debole e perciò sempre da ribadire e conquistare. Non a caso, il problema fondamentale che le istituzioni si sono trovate a dover risolvere, da qualche decennio ad oggi, è stato quello di costruire quasi dal nulla una relazione tra loro stesse e i cittadini, perché il costo della fiducia tra le istituzioni è un costo elevatissimo per l'intera società in termini morali oltre che economici. Verso questa direzione c'è molto da fare. Ma qualcosa nel nostro piccolo ha incominciato a muoversi.

È l'inizio di un percorso in cui il cittadino oggi ha più consapevolezza e possibilità d'accesso alla cosa pubblica rispetto al passato, tanto da poter giudicare costantemente l'operato degli amministratori e dei funzionari. Ciò è dipeso anche dagli sforzi compiuti dalla Pubblica Amministrazione per "cambiare pelle" e trasformare il modo di rapportarsi con i propri cittadini ai quali deve garantire trasparenza, efficienza e legalità del proprio operato.

Il cittadino inizia ad essere visto come soggetto essenziale nel rapporto con le istituzioni, fino a venire considerato *stakeholder*, azionista, cliente. A questi proponenti è corrisposta, nel tempo, l'evoluzione normativa avviata da più di quindici anni con la L. 142/90 sull'ordinamento delle autonomie locali, la L. 241/90 sulle norme in materia di procedimenti amministrativi, e il D.M. 28/2000 "Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni" e, infine, con la L. 150/2000 che disciplina le attività di informazione e comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni.

Tutto ciò ha via via definito un percorso d'avvicinamento tra cittadini ed istituzioni attraverso la costruzione di un rapporto basato sul corretto esercizio delle funzioni dell'eletto/nominato, sulla partecipazione dei cittadini visti come titolari di diritti e portatori di bisogni, sulla distinzione tra politica e amministrazione (aspetto questo trattato con molta attenzione nella Carta Etica per Pubblici Amministratori adottata dal nostro ente).

Ed è proprio in questo clima di crescita delle responsabilità e delle funzioni degli Enti Locali e territoriali, dell'aumento della domanda di servizi e di iniziative da gestire, della complessi-

tà della rete di relazioni e di interdipendenze tra soggetti e di rapida evoluzione dei settori nei quali si investe, che si devono a maggior ragione trovare soluzioni di gestione ottimale.

Il percorso di costruzione della Carta Etica è stato caratterizzato dall'assorbimento di questi principi, di trasformare progressivamente la cultura del semplice adempimento burocratico in quella di corretto servizio, in modo tale che lo stesso pubblico funzionario possa riconoscersi nella struttura in cui opera. La Carta è stata redatta come strumento immediatamente operativo sia per coloro che agiscono all'interno dell'organizzazione orientandone il comportamento sia per gli interlocutori esterni, per i quali esplicita lo stile di lavoro e di etica cui intende attenersi.

Il rapporto fiduciario con il cittadino, ci ha spinto, dunque, a chiarire molti aspetti che investono soprattutto la comunicazione tra interlocutori spesso mossi da bisogni diversi. Ad esempio, un pubblico amministratore, che può vantare una brillante carriera professionale, è motivato a realizzarsi pienamente con l'autorità politica, fornendo così un patrimonio di esperienza, conoscenza e capacità alla gestione della cosa pubblica. Viceversa l'esigenza del cittadino, stante il suo rapporto fiduciario, vuole essere quella di avere la certezza dei risultati e soprattutto che non ci siano spazi per interessi privati. Non è insomma facile per un cittadino cogliere la problematicità dell'azione amministrativa, ma nemmeno è semplice per un professionista esprimersi nella vita pubblica. A volte non è sufficiente sacrificare la parte privata della propria attività professionale per evitare di essere accusato di interessi illeciti. In questi casi, proprio perché il confine tra il comportamento morale e quello immorale è abbastanza indefinito, possono intervenire valutazioni soggettive - quando non speculativamente di parte - con la conseguenza di vanificare anche le migliori intenzioni.

C'è poi, l'esperienza internazionale che ci mette in guardia dall'imporre una condotta morale solo attraverso norme e leggi, per quanto ben strutturate ed appropriate, ricordandoci che tutto può essere superato da una scelta etica, libera e consapevole. Fondamentale è, allora, il contesto nel quale il pubblico amministratore agisce: certamente è più facile per tutti essere giudicati con obiettività se si opera in un ente che ha saputo e voluto darsi indirizzi precisi di carattere etico (più qualificanti in quanto non obbligatori). Ma è imprescindibile arrivare a mantenere con i cittadini, che ci hanno delegato ad amministrarli, quel dialogo aperto che renda trasparente l'azione di governo e, di conseguenza mostri rispetto delle regole del gioco. In un concetto: perché l'etica non si riduca semplicemente ad un valore ingessato o, al contrario, solo interiorizzato, occorre garantire la relazione e la reciprocità tra istituzioni e cittadini. La Carta è il frutto maturo di una "struttura" della comunicazione costruita su principi e valori etici condivisi: imparzialità, legalità, integrità, trasparenza, efficienza, eguaglianza, responsabilità, giustizia. Valori affermati con chiarezza nell'art. 21 della Carta Etica

dove l'eletto nominato "risponde diligentemente a qualsiasi richiesta procedente dai cittadini... relativa allo svolgimento delle sue mansioni, alla loro motivazione o al funzionamento dei servizi di cui è responsabile".

La Provincia di Varese ha operato tutte quelle scelte che sono la conseguente applicazione pratica di una condivisione di questi principi morali, per cui le regole del gioco in questo sono chiare e non possono essere ignorate da nessuno. Nella convinzione che, alla lunga, nulla si possa nascondere in una società fondata sulla comunicazione, un ente ben amministrato deve garantire al cittadino ampi margini di verifica. I rapporti aperti con mezzi di informazione, le pubbliche relazioni, la periodica verifica del grado di soddisfazione dei cittadini, i vari rendiconti che si ha occasione di presentare (come la relazione di metà mandato, giunta in tutte le famiglie del territorio provinciale): sono l'indice di un'adeguata "espressività" nella nostra Carta Etica e rappresentano la condizione della sua diffusione e sopravvivenza nel tempo. Sono i primi ma decisivi passi per moralizzare la politica "aprendola", con grande spirito di servizio, al diretto giudizio dei cittadini.

* Presidente della Provincia di Varese

3.4

Il ruolo e le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione

*di Gianfranco Tatozzi**

Fino agli anni novanta era diffusa l'opinione che la corruzione costituisse un disvalore solo etico e sociale, ma da altri punti di vista fosse quasi da giustificare o, comunque, non fosse del tutto negativa. Infatti era abbastanza diffuso il convincimento che i comportamenti corruttivi, pur incrinando il rapporto di fiducia che deve intercorrere tra cittadini e istituzioni, tuttavia, dal punto di vista economico, fossero in fondo tollerabili in quanto idonei a superare tutti quei vincoli ed ostacoli che imbriglierebbero le potenzialità di sviluppo dei sistemi economici.

Dagli anni novanta in poi la percezione della corruzione è totalmente mutata; si è via via fatta strada la consapevolezza che la corruzione, al di là dell'ambito etico, costituisce soprattutto un handicap e non, come si riteneva, una opportunità, per lo sviluppo dei sistemi economici e quindi deve essere efficacemente contrastata.

Di tale mutamento di atteggiamento è prova il proliferare di strumenti internazionali che sempre più diffusamente prevedono clausole relative alla corruzione ed ai diversi modi per contrastarla.

Basti pensare alle convenzioni predisposte dall'OCSE e a quella dell'ONU dedicata proprio al contrasto della corruzione approvata a Merida nel 2003.

Nell'ambito dell'evoluzione degli strumenti internazionali in materia si è andato affermando un altro principio di prevedere e di sanzionare la cosiddetta "corruzione in ambito privato" che, quindi, non comporta la qualità di pubblico ufficiale, ma attiene invece alle transizioni di carattere commerciale e di carattere finanziario che avvengono tra soggetti privati. Questo è un ulteriore segnale della consapevolezza che la corruzione è un fatto negativo, soprattutto sul piano economico; basti pensare agli effetti negativi sul corretto funzionamento dei mercati attraverso la distorsione della concorrenza, che essa comporta; gli operatori, anziché acquisire posizioni di mercato in concorrenza leale tra loro, cercano di ottenere risultati positivi con il pagamento di tangenti spesso camuffate da costi di intermediazioni.

Parallelamente si è sviluppata tutta una letteratura che ha preso in considerazione la corruzione sotto i più svariati profili, ivi compreso quello econometrico per dimostrare concretamente quali danni essa arrechi ai sistemi economici soprattutto quelli in via di sviluppo. La corruzione è per sua natura un fenomeno occulto, che si alimenta proprio di questo suo carattere, tant'è vero che è ormai convinzione abbastanza diffusa che uno dei metodi per contrastarla e per prevenirla sia quello di articolare le opportunità giuridiche in modo tale da ridurre l'aspettativa di impunità su cui i funzionari pubblici corrotti fanno affidamento, deri-

vante dalla difficoltà di essere scoperti; si tratta quindi di affievolire, attraverso diversificate configurazioni di reato e dosaggi di sanzioni, l'omertà che lega corrotti e corruttori.

L'istituzione dell'Alto Commissario ha origine dagli obblighi internazionali dell'Italia derivanti dalla partecipazione ad organizzazioni internazionali quali l'OCSE e l'ONU. In particolare l'OCSE aveva raccomandato l'attuazione della L. 3/2003 che ha istituito l'Ufficio dell'Alto Commissario; l'ONU si era fatto promotore di una Convenzione contro la corruzione - firmata a Merida, in Messico, nel dicembre 2003 anche dall'Italia - che prevede l'impegno per i Paesi membri a sviluppare una strategia nazionale anticorruzione, anche attraverso l'istituzione di appositi organismi.

Alla base della scelta di istituire un apposito organismo collocato in posizione di terzietà rispetto all'apparato burocratico tradizionale, cui affidare funzioni di natura esclusivamente preventiva, vi è la constatata insufficienza, per un contrasto efficace della corruzione, di affidarsi alla sola repressione penale. Si è infatti considerato che il momento repressivo è essenziale ma occorre che esso sia accompagnato e completato da una azione volta a rimuovere le cause normative ed organizzative poste a monte dei comportamenti illeciti, pena il rischio del ripetersi di essi.

L'Alto Commissario ha carattere unipersonale e non collegiale. Il suo titolare è scelto tra alti magistrati o funzionari ed è nominato, per una durata di 5 anni dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio alla cui diretta dipendenza opera; tale dipendenza, garantisce all'organismo un accettabile grado di autonomia. Egli inoltre si avvale, oltre che del supporto di due Vice Commissari e di un proprio ufficio dove sono presenti magistrati e funzionari, di tutti gli ispettorati, dei servizi di controllo interno e di organi di verifica esistenti. L'Alto Commissario opera nell'ambito dell'intera Pubblica Amministrazione sia centrale che locale e ad esso è assegnata la missione di ridurre il rischio di corruzione e di commissione di altri illeciti, compresi quelli amministrativi e contabili, ad opera di organizzazioni criminali.

Per conseguire tali finalità all'Alto Commissario è riconosciuto il potere di espletare indagini, ovviamente amministrative e non giudiziarie, sia specifiche che meramente conoscitive sia su denuncia di privati o richieste dalle singole amministrazioni sia di ufficio; tali indagini sono dirette ad accertare l'esistenza, le cause e le concause di fenomeni di corruzione o di altri illeciti.

Ove si accertino fatti specifici costituenti reato, sussiste l'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria; sia le indagini che i monitoraggi disposti sono completati da analisi e studi volti a verificare la congruità della normativa e delle misure amministrative eventualmente poste in essere dalle Pubbliche Amministrazioni per ridurre i rischi prima enunciati; tutto ciò per consentire all'Alto Commissario di inviare alle Amministrazioni interessate valutazioni argo-

mentate per l'adozione dei rimedi ritenuti necessari.

L'A.C. ha inoltre un ulteriore canale per comunicare le sue valutazioni; esso infatti ha l'obbligo di relazione semestrale circa l'attività svolta al Presidente del Consiglio, che a sua volta, riferisce annualmente al Parlamento. Tali relazioni da un lato concretizzano la diretta dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dall'altro instaurano un rapporto, seppur mediato, con il potere legislativo cui spetta, in ultima analisi, l'adozione di riforme legislative per ridurre i rischi da contrastare.

Dall'esperienza si ritiene che l'opera di prevenzione della corruzione non può prescindere dall'esigenza di perseguire il massimo della trasparenza dell'azione amministrativa e di quella, anche patrimoniale, dei pubblici amministratori. La corruzione si ostacola dissolvendo le concentrazioni del potere decisionale e discrezionale e distribuendolo tra una pluralità di soggetti. I sistemi di controllo interno devono essere resi attivi, incisivi, continui ed affidati a strutture il più possibili autonome.

Un'ultima considerazione; si è già detto come la prevenzione e la repressione nel contrasto alla corruzione sono facce diverse della stessa medaglia: ciò comporta che l'una interagisca con l'altra. Pertanto non è indifferente, nell'ottica della prevenzione, il modello adottato nell'assetto penale dei reati contro la Pubblica Amministrazione; è ad esempio essenziale che la configurazione delle fattispecie criminali e delle sanzioni per esse previste tenga conto della esigenza di non incoraggiare il rapporto omertoso che si instaura tra corrotto e privato corrotto, ma anzi di incentivare quest'ultimo a rivelare e denunciare i comportamenti illeciti anche quando vi abbia concorso.

Si darà così un contributo rilevante al contenimento del fenomeno corruttivo che è agevolato dall'affidamento che esso rimanga occulto e dalla improbabilità che venga alla luce.

Infine è certo che sistemi preventivi o repressivi anche i più attrezzati non siano da soli in grado di contrastare la corruzione se non sono sorretti, specialmente quando la corruzione ha caratteristiche sistemiche, da una profonda maturazione culturale e di costume. Di qui la opportunità che tutti coloro che si occupano di questo problema si impegnino anche in una capillare ed impegnata opera di formazione.

* Già Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione.

3.5

Investigare sulla corruzione nel settore pubblico. *Guidelines* per indagini efficaci sui casi di corruzione nella Pubblica Amministrazione

*di Gaetano Giancane**

1. Introduzione

Il **Nucleo Speciale Tutela Pubblica Amministrazione**, istituito verso la fine dell'anno scorso è organicamente inserito nei Reparti Speciali della Guardia di Finanza ed opera su delega dell'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A. La collaborazione si svolge sulla base di un protocollo di intesa firmato dall'Alto Commissario e dal Comandante Generale della Guardia di Finanza in data 14 ottobre 2005, in cui è specificato l'ambito di attività del Nucleo Speciale. In qualità di comandante del Nucleo Speciale preposto a fornire in concreto la collaborazione specificata nel protocollo di intesa sono stato interessato a svolgere il mio intervento.

2. Corruzione e sviluppo economico

Ritengo opportuno evidenziare in via preliminare che la corruzione è un fenomeno criminoso particolarmente insidioso per lo sviluppo economico dei Paesi. Questo effetto della corruzione si verifica indistintamente in tutti gli Stati i quali hanno, perciò, preso coscienza dell'esigenza di arginare un simile pericoloso fenomeno.

Espressione della volontà di contrastare la corruzione sono la "Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali" del 17 dicembre 1997 e la Convenzione di Merida dell'ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003.

La maggiore sensibilizzazione a livello internazionale consente di lottare contro questo crimine più efficacemente, per cui rispetto al passato possiamo adottare migliori metodi di contrasto per affrontare il problema con risultati più soddisfacenti e non limitarci alla tradizionale indagine relativa a un fatto specifico di corruzione.

Questo tipo di indagine si poneva e si pone solo su un piano repressivo di competenza di tutte le forze di polizia e si sviluppa ogni volta in cui si viene a conoscenza di determinati episodi già accaduti e per i quali le indagini non possono che essere finalizzate a rilevare l'ampiezza del fenomeno criminoso e ad individuare i responsabili. Si tratta, pertanto, di fatti penali accertati con gli strumenti della polizia giudiziaria e di competenza del giudice penale. In tale ambito, le investigazioni sulla corruzione partono da un fatto accaduto e gli accertamenti ulteriori possono svolgersi mediante intercettazioni telefoniche, interrogatori, perquisizioni, indagini bancarie, esame documentale e così via, con lo scopo di far emergere con maggiore completezza un crimine ormai commesso e che ha già prodotto un danno alla so-

cietà. I casi concreti potrebbero essere elencati a centinaia.

In definitiva, il contrasto alla corruzione, relativo a fatti specifici attraverso le investigazioni di polizia, avviene in un contesto generale di presidio della legalità, che mira a impedire e denunciare la commissione di tutti i reati e dunque anche del reato di corruzione. Questo tipo di contrasto, utile sotto il profilo repressivo, non prende, però, in considerazione la possibilità di prevenire il fenomeno attraverso un'analisi delle procedure amministrative.

3. Ambiti di operatività del Nucleo Speciale

Il Nucleo Speciale Tutela Pubblica Amministrazione esegue proprio questo tipo di attività di analisi delle procedure amministrative e del sistema di controllo di tali procedure. Esso si pone, perciò, nell'ambito del Corpo della Guardia di Finanza come punto di riferimento della fenomenologia che si manifesta sul territorio, mediante la rilevazione degli episodi di corruzione che i reparti territoriali quotidianamente perseguono, nel contesto dell'attività repressiva a cui poco prima ho fatto cenno.

A tal fine, il Nucleo svolge un'azione di monitoraggio dei fenomeni di rilevanza istituzionale, mediante una procedura informatica, realizzata per la gestione e l'elaborazione dei dati riguardanti le segnalazioni dei reparti della Guardia di Finanza di fatti di corruzione o altre forme di illecito nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Ciò è utile per individuare le tendenze, le dinamiche dei fenomeni illeciti, le relative tipologie, gli ambiti territoriali e i settori della Pubblica Amministrazione in cui si sviluppano maggiormente, contribuendo a delineare lo scenario operativo di riferimento.

Sotto il profilo più significativamente operativo, l'attività del Nucleo è svolta su delega dell'Alto Commissario con finalità di prevenzione e controllo dell'intera struttura amministrativa nella consapevolezza che il tradizionale contrasto episodico, pur necessario, è di norma insufficiente ad influire efficacemente sul sistema.

Il problema non è dunque la repressione, che si configura come un'attività dovuta per rendere giustizia alla società ormai ferita dal fatto accaduto, ma la prevenzione per assicurare alla società che i rappresentanti dell'Amministrazione si comportino secondo le regole previste dall'Ordinamento.

Per tali finalità, in Italia sono stati previsti nel 1999 principi generali di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, da applicarsi sotto la specifica vigilanza di uffici di controllo interno appositamente istituiti.

Per la sua attività di prevenzione l'Alto Commissario può avvalersi di questi e di tutti gli altri servizi ispettivi istituiti in seno alla Pubblica Amministrazione con compiti di controllo ed accedere alle banche dati delle stesse amministrazioni. I suddetti poteri possono essere delegati dall'Alto Commissario al Nucleo Speciale Tutela Pubblica Amministrazione, per l'esecuzione dei servizi ad esso demandati.

4. Controllo della Governance sulla struttura della P.A.

La Pubblica Amministrazione è una struttura complessa, articolata in vari uffici sottoposti al controllo del responsabile di vertice, il quale per l'ampiezza della struttura organizzativa non è, però, in grado di controllarla efficacemente da solo.

Egli potrà controllare i suoi più stretti collaboratori e questi, a loro volta, i propri, così che attraverso una ramificazione di poteri e competenze, sia assicurato il controllo fino all'ultimo operatore della struttura.

Questa articolazione piramidale dovrebbe consentire al responsabile della Pubblica Amministrazione, per mezzo di appositi organi ispettivi interni, un controllo delle attività, per assicurarsi che siano eseguite nel rispetto della legalità.

Proprio tale esigenza ha portato le grandi strutture anche private a dotarsi di un ufficio che controlli in modo permanente coloro che operano nell'ambito dell'impresa, con il compito di riferire i risultati di volta in volta o annualmente al responsabile, cioè al titolare o al gruppo che governa l'impresa identificabile nel Consiglio di Amministrazione.

Al citato Consiglio, che costituisce la cosiddetta *Governance*, o al Presidente o al Consigliere delegato dal Consiglio, deve riferire l'ufficio preposto al controllo, conosciuto con termine anglosassone come *Internal Auditing*.

Il riferimento alle strutture private appare necessario sia per l'analogia del modello organizzativo con quelle pubbliche, sia perché tali strutture possono avere anche connotazione pubblicistica.

Questo avviene quando ricorre anche una sola delle seguenti circostanze, ovvero nell'ipotesi in cui l'impresa:

- svolge funzioni di pubblica utilità per concessione pubblica;
- è costituita con capitale in tutto o in parte pubblico;
- è sovvenzionata con contributi pubblici;
- per altre circostanze di natura pubblicistica, nonostante essa operi nella sua normale attività intrattenendo rapporti di diritto privato.

5. Indagini del nucleo speciale sulla struttura della P.A.

L'avvio del controllo deve prendere le mosse dalla conoscenza della struttura e delle sue articolazioni.

Successivamente si deve constatare quali poteri e competenze sono attribuiti ai responsabili delle varie articolazioni, per legge, per statuto o per delega e infine verificare quali controlli sono effettuati dall'*Internal Auditing* e la loro efficacia ed efficienza.

I controlli svolti da uno specifico organo deputato in via permanente a tale scopo, che si può identificare nell'*Internal Auditing*, ma che potrebbe essere in qualsiasi altro modo denominato, non deve essere confuso con gli altri tipi di controllo che attengono all'istruttoria delle

singole pratiche amministrative.

In particolare, il controllo che viene svolto da un ufficio amministrativo per verificare la completezza della documentazione di un soggetto, prima di stipulare un contratto o di rilasciare un atto amministrativo, è un momento che coincide con l'istruttoria della pratica e deve essere svolto prima di prendere la decisione di contrarre o di rilasciare l'atto.

L'attività dell'*Internal Auditing* è invece un controllo normalmente a posteriori per verificare le procedure amministrative adottate da un determinato ufficio in un certo periodo, con la possibilità di compararle con quelle di altri analoghi uffici o di verificare, in base all'analisi dei dati, una o più pratiche per constatare la correttezza e regolarità della loro istruzione.

In sintesi, il Nucleo Speciale, in concreto, opera come segue:

- descrizione della struttura e delle sue articolazioni;
- competenze e poteri spettanti o delegati all'interno della struttura;
- procedure adottate nell'istruzione delle pratiche;
- controlli svolti dal responsabile dell'ufficio che istruisce le pratiche;
- controlli svolti dalla struttura di vertice o *Governance* tramite l'*Internal Auditing*;
- efficienza, efficacia e completezza, cioè, in definitiva attendibilità dei controlli svolti dall'*Internal Auditing*.

Il Nucleo Speciale Tutela Pubblica Amministrazione, effettuati gli accertamenti in merito all'esistenza, all'efficacia ed all'efficienza del sistema di controllo interno può, comunque, eseguirne altri.

Questi ulteriori accertamenti sono utili per un efficace confronto con l'attività dell'*Internal Auditing* e necessari nel caso in cui tale ultimo ufficio non ne abbia svolto alcuna.

Infatti, nell'ipotesi che l'*Internal Auditing* non avesse effettuato controlli o addirittura non fosse stato costituito, nonostante le prescrizioni della legge, si rende maggiormente necessario eseguire specifici e più penetranti accertamenti, atteso che, in caso contrario, l'attività del Nucleo si esaurirebbe in una semplice presa d'atto della mancata istituzione dell'organo.

6. Indagini del nucleo speciale sull'attività della P.A.

L'indagine sull'attività non potrà avere ad oggetto l'esame di singoli documenti, né riguardare tutte le pratiche amministrative, poiché nella realtà è impossibile svolgere accertamenti documentali così ampi in tempi ragionevoli sia per la dimensione del soggetto, da controllare che per la molteplicità di atti amministrativi.

Inoltre, una simile attività, svolta sui singoli atti, farebbe del Nucleo un duplicato dei reparti che operano ordinariamente sul territorio.

L'esigenza, invece, di dover considerare la funzionalità della struttura nel suo complesso rende necessario prescindere dal singolo documento, indirizzando l'azione all'acquisizione di dati ed elementi che possono essere richiesti agli organi ispettivi interni della Pubblica

Amministrazione e ai responsabili delle articolazioni interne.

Quali siano i dati e gli elementi da richiedere dipende ovviamente dallo specifico settore in cui opera la Pubblica Amministrazione controllata.

Dall'esperienza fin qui fatta posso trarre alcune indicazioni che sottopongo alla vostra attenzione.

Ogni Amministrazione, a prescindere dall'oggetto dell'attività, ha bisogno di stipulare contratti per l'esecuzione di lavori, per l'acquisizione di beni e servizi, per l'assunzione di personale e così via.

In tutti questi ed altri analoghi casi la Pubblica Amministrazione deve seguire delle procedure di spesa che impongono di assegnare un appalto, previo bando di gara, con tutte le garanzie stabilite dalla legge.

È previsto ad esempio che, per appalti superiori a un determinato importo, i concorrenti debbano presentare la documentazione che attesti di essere esenti da implicazioni di natura penale, ossia devono produrre la cosiddetta certificazione antimafia.

Il frazionamento dell'appalto permette indebitamente di non superare il limite d'importo.

In particolare, una forma di frazionamento può aversi nel caso di appalti di forniture periodiche con l'indicazione nel contratto di un periodo breve, ricorrendo poi ad ogni scadenza a successive proroghe contrattuali.

Altre volte può farsi ricorso a falsa documentazione, per cui appare utile che nell'indagine si consideri qualche riscontro a scandaglio per verificarne l'attendibilità mediante controlli incrociati.

Negli appalti di lavori, inoltre, l'importo può essere aumentato dopo l'assegnazione dell'appalto, attraverso la richiesta e l'accettazione di perizie di variante che sono vere e proprie modifiche del contratto in corso d'opera ovvero di riserve, cioè richieste aggiuntive per maggiori oneri imprevisi dell'impresa esecutrice, accettate senza alcuna verifica sulla loro fondatezza.

Si potrebbe continuare ancora ad elencare una serie di situazioni, anche diverse dagli appalti, quali la richiesta di prestazioni di servizi, che talvolta può nascondere veri e propri pagamenti indebiti, o il rilascio di un atto amministrativo che autorizzi a fruire di determinate agevolazioni, senza che ne ricorrano i presupposti.

È verosimile che tutte queste situazioni accadono semplicemente a causa di funzionari corrotti.

Potrebbero anche verificarsi casi in cui un funzionario non sia stato propriamente corrotto, ma intimidito e dunque costretto ad accettare una situazione di illegalità.

Si tratta allora di una ipotesi ancora più grave della corruzione e cioè di infiltrazione criminale nella gestione della cosa pubblica.

L'infiltrazione può essere non solo di intimidazione, ma anche di complicità resa possibile quando la criminalità organizzata riesce ad avere propri fiancheggiatori all'interno della stes-

sa Pubblica Amministrazione per aver fatto assumere persone compiacenti o propri affiliati. Si rende necessario in queste ipotesi avere una conoscenza della criminalità operante nel luogo e del personale impiegato nella Pubblica Amministrazione e soprattutto controllare quei concorsi che possono sembrare più sospetti.

Siccome non si può operare indiscriminatamente sulla molteplicità di atti esistenti in ogni amministrazione allora per rendere possibile una simile indagine, come già accennato in precedenza, è necessario utilizzare i servizi ispettivi interni della stessa Pubblica Amministrazione controllata, per avere dati ed elementi di orientamento atti a svolgere i successivi passi.

7. Documentabilità dell'attività del nucleo speciale

Tutte le operazioni eseguite dal primo giorno di attività presso la Pubblica Amministrazione fino alla loro conclusione devono essere descritte in un verbale delle operazioni compiute redatto giornalmente.

Questo verbale è importante perché documenta le attività dei controllori, le dichiarazioni e le osservazioni rese dalla parte controllata e soprattutto perché sulla base del suo contenuto viene riferito all'Autorità delegante ed infine perché resta agli atti del reparto come documento contenente il dettaglio delle attività eseguite.

In definitiva, l'attività per il contrasto alla corruzione ed alle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione, nel modo sopra descritto, si configura come un nuovo controllo esterno eseguito sulla struttura e sui suoi sistemi di controllo interni, sulle attività amministrative e soprattutto su quelle specifiche del settore interessato, col fine di verificare la conformità dell'azione amministrativa agli obiettivi generali dell'Amministrazione.

* Comandante del Nucleo Speciale Tutela della P. A. "Guardia di Finanza e tutela della Pubblica Amministrazione".

3.6

Architettura delle varie polizie, comitati di coordinamento e di sicurezza.

La gestione dei fondi anti-usura. *Best Practice* della Provincia di Milano

*di Alberto Grancini**

Come definito comunemente dalle normative vigenti, il termine **polizia** è in genere usato per indicare il complesso delle attività istituzionali di gestione delle comunità umane organizzate; nel senso moderno, si intende infatti per **polizia** un generico corpo istituzionale preposto alla tutela dell'ordine pubblico contro gli attentati che questo potrebbe patire dalla condotta illegale di alcuni individui o da eventi fortuiti, che minerebbero, appunto, la sicurezza pubblica. Tipicamente la polizia dedica una quota maggioritaria delle proprie attività alla prevenzione ed alla repressione del crimine, ma in genere vi è sempre anche una parallela funzione di pubblico soccorso per situazioni di emergenza. Quasi tutti gli ordinamenti nazionali degli stati moderni prevedono l'istituzione e l'impiego di corpi di polizia, con differenziazioni che tengono conto delle relative specificità culturali e giuridiche.

La funzione di polizia nell'ordinamento italiano

La funzione di polizia, per come generalmente la si intende, attiene eminentemente alla lotta al crimine, individuale od organizzato. La polizia - così individuata - opera di fatto principalmente perché l'ordinamento ottenga il rispetto della collettività, attraverso l'osservanza delle leggi preposte. È in questo senso che si suole distinguere rispettivamente fra **attività di prevenzione** e **attività di polizia giudiziaria**.

La prevenzione di illeciti viene in genere svolta attraverso l'attività di programmazione culturale, lo studio di accorgimenti politico-giuridico-pragmatici che rendano l'eventuale crimine difficoltoso da perpetrare oppure scarsamente conveniente e l'investigazione dei soggetti indiziariamente ritenuti propensi a delinquere.

L'ausilio normativo è uno dei supporti più efficaci ma anche una delle condizioni necessarie per l'azione di polizia preventiva riconoscendo che ogni intervento di polizia giudiziaria in fondo non è che una dichiarazione di sconfitta del sistema che non avrebbe saputo impedire il compimento del reato.

L'attività giudiziaria, valendosi anch'essa di strumenti normativi e di tecniche ed accorgimenti pratici, opera per assicurare all'ordinamento la punizione dei soggetti ritenuti responsabili di illecito non sottoponendoli a diretto giudizio, bensì rimettendoli alla valutazione delle autorità competenti.

È però forse questa la polizia immediatamente a tutti più riconoscibile, quella che interviene opponendo la forza della legge alla violenza. È in pratica quella polizia che interviene non appena abbia "notitia criminis" per fare in modo che il crimine non si perfezioni, oppure,

operando affinché i responsabili siano consegnati all'autorità giudicante. L'ordinamento italiano prevede cinque forze di polizia nazionali a diretto controllo governativo e due a controllo locale.

1. La Polizia di Stato

La Polizia di Stato, ha una struttura molto articolata che si occupa praticamente di tutti i settori dove la sicurezza del cittadino è sempre la questione centrale. Certamente gli operatori sulla strada sono quelli più visti e apprezzati ma non dobbiamo dimenticare quelli che operano nell'*intelligence*.

La Polizia di Stato è così articolata nelle sue specializzazioni:

- **La Polizia Stradale** che si occupa di prevenzione o rilevazione degli incidenti e dell'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;
- **La Polizia delle comunicazioni** che ha il compito di vigilare sull'uso distorto delle tecnologie per impedire che divengano veicolo di illegalità;
- **La Polizia ferroviaria** che opera in due importanti settori della prevenzione e repressione dei reati: la sicurezza a bordo dei treni e la sicurezza nelle stazioni;
- **Polizia dell'immigrazione**, di recente istituzione, è totalmente dedicata all'immigrazione e persegue il duplice obiettivo di favorire lo sviluppo di strategie d'azione innovative e più efficaci nel contrasto all'immigrazione clandestina, con una maggiore proiezione anche sul piano internazionale e di gestire le problematiche inerenti la presenza degli stranieri sul territorio nazionale;
- **La Polizia dei giochi e delle scommesse** che è un settore investigativo nato nel 2002, per contrastare i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'ambito dei giochi e delle scommesse;
- **Il N.o.c.s** che è un gruppo speciale della Polizia di Stato addestrato per portare a termine operazioni ad alto rischio, come la liberazione di ostaggi, le irruzioni in ogni ambiente per la cattura di criminali e terroristi, la protezione di alte personalità istituzionali italiane in particolari situazioni di pericolo e la tutela di personalità straniere in visita in Italia.

L'articolazione territoriale

Questure/Commissariati costituiscono invece la proiezione sul territorio del Dipartimento della Pubblica Sicurezza che garantisce lo svolgimento, la direzione e l'organizzazione di tutta l'attività della Polizia di Stato nella Provincia.

In ognuna delle 103 città capoluogo di provincia vi è una Questura.

La struttura delle Questure prevede due Divisioni: la Polizia Anticrimine e la Polizia Amministrativa e Sociale, nonché cinque Uffici Direttivi: Ufficio di Gabinetto, Ufficio del Personale, Ufficio delle Investigazioni Generali ed Operazioni Speciali, Ufficio Amministrativo

Contabile e Ufficio Sanitario. Sul territorio, nei piccoli comuni e nei quartieri delle grandi città, i Commissariati costituiscono vere e proprie appendici della Questura.

In ogni Provincia il vertice dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza è il Questore al quale è affidata la direzione, la responsabilità e il coordinamento tecnico-operativo dei servizi di ordine e sicurezza pubblica oltre che l'impiego delle Forze di Polizia a sua disposizione. Il Questore esercita anche tutte le attività proprie della polizia di sicurezza e della polizia amministrativa che si concretizzano in un'ampia tipologia di atti quali ordinanze, diffide, permessi, licenze, autorizzazioni.

2. Arma dei Carabinieri

L'**Arma dei Carabinieri** è una delle quattro Forze Armate (unitamente all'Esercito Italiano, alla Marina Militare Italiana ed all'Aeronautica Militare Italiana). Per via della sua doppia natura di forza armata e forza di polizia le sono devoluti compiti militari, partecipando alle operazioni militari in Italia e all'estero, esercitando le funzioni di polizia militare, garantendo la sicurezza delle Rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, nel cui ambito esercita funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza. Nell'ambito del potere esecutivo una delle funzioni di maggior importanza per una comunità organizzata in Stato è quella della difesa, che si articola in difesa da minacce esterne, alle quali fanno fronte le Forze Armate, e da minacce interne, alle quali fanno fronte le Forze di Polizia. I Carabinieri, militari in servizio di polizia, si pongono come risposta unificante, a entrambe le minacce; il patrimonio informativo, che la presenza capillare sul territorio e a fianco delle istituzioni consente di acquisire, permette all'Arma di fornire alle autorità un quadro sempre molto preciso della situazione, indicando tempestivamente pericoli ed emergenze, dalle catastrofi naturali alle infiltrazioni mafiose, allo spionaggio militare.

3. Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza è uno speciale Corpo di Polizia organizzato secondo un assetto militare e fa parte integrante delle Forze Armate dello Stato oltre che della Forza Pubblica. I compiti della Guardia di Finanza sono sanciti dalla legge e consistono nella prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni in campo economico finanziario, nella vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico e nella sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria. Inoltre, la Guardia di Finanza concorre al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e la difesa politico-militare delle frontiere. Con riferimento agli anzidetti compiti istituzionali del Corpo della Guardia di Finanza, annualmente il Ministero dell'Economia e delle Finanze emana una Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione. Direttiva che individua le priorità politiche e gli obiettivi strategici che i Centri di Responsabilità Amministrativa di 1° livello, e quindi anche la Guardia di Finanza,

debbono conseguire.

Specifici obiettivi hanno interessato i seguenti settori di servizio dell'Istituzione:

- contrasto all'evasione ed elusione fiscale, all'economia sommersa, nella sua duplice forma del sommerso "d'azienda" e "di lavoro";
- contrasto al fenomeno del gioco illecito;
- controlli sulla spesa pubblica, con particolare riferimento agli incentivi alle attività produttive, nonché al comparto della spesa sanitaria;
- contrasto alla contraffazione di marchi e alla pirateria audiovisiva;
- vigilanza sul fenomeno del "carovita".

4. La Polizia Penitenziaria

Il Corpo di Polizia Penitenziaria assicura l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, garantisce l'ordine all'interno degli Istituti di prevenzione e pena, e ne tutela la sicurezza, partecipa, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati.

5. Il Corpo Forestale dello Stato

Il Corpo Forestale dello Stato è un'istituzione tecnica di polizia, un punto di riferimento per l'espletamento di difesa dell'ambiente del bosco e delle montagne. Nell'epoca moderna il Corpo Forestale dello Stato svolge, con la sua capillare presenza su tutto il territorio nazionale, attraverso i Comandi Stazione, un'attività di prevenzione e repressione di tutti quei reati che interessano l'ambiente, dalla delicata attività antibraconaggio al complesso traffico di animali particolarmente protetti, dall'illecito urbanistico all'ipotesi di corruzione della Pubblica Amministrazione, al controllo coordinato del territorio di concerto con le altre forze di polizia. Inoltre è affidata al Corpo Forestale dello Stato la sorveglianza sui territori delle aree protette di rilievo internazionale e nazionale, compito che il Corpo svolge attraverso l'istituzione di uffici periferici (Coordinamenti territoriali per l'Ambiente). Ha altresì istituito settori specializzati di polizia presso le dogane per il controllo del commercio internazionale di animali in via d'estinzione, nuclei per le repressioni delle frodi comunitarie e nuclei dedicati al contrasto del traffico illegale di rifiuti tossici e nocivi.

Alle polizie con organizzazione nazionale si affiancano le forze di polizia locale dipendenti dagli enti amministrativi locali.

6. La polizia locale

La polizia locale, dipendente dai Comuni, è storicamente rappresentata dalla figura del vigile urbano ora agente di polizia locale. Le attività prevalentemente svolte sono quelle relative alla vigilanza territoriale ossia:

- viabilità e traffico;
- infortunistica stradale;
- vigilanza ecologica ed ambientale;
- vigilanza edile;
- vigilanza annonaria;
- segnaletica stradale;
- informazioni ed accertamenti;
- sicurezza stradale nelle Scuole Elementari e Medie.

La Polizia locale è investita di una serie di attribuzioni e compiti istituzionali di notevole estensione e di fondamentale importanza per la collettività. Essa si occupa non solo della viabilità e della regolazione del traffico, ma anche di compiti estremamente vari che comprendono attività di prevenzione e di repressione, di vigilanza e di accertamento, di carattere esecutivo, ora amministrativo, ora tecnico. Gli agenti vigilano sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti, assicurandone il rispetto da parte dei cittadini ed esercitano funzioni di Polizia Giudiziaria rientranti nella loro competenza e cooperano al mantenimento dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza.

7. La polizia provinciale

Esercita funzioni di polizia locale di cui è titolare la Provincia nelle materie attribuite, trasferite o delegate. Le suddette funzioni sono svolte dal Corpo di Polizia Locale della Provincia di Milano e sono costituite dall'insieme delle attività di prevenzione e contrasto delle situazioni e dei comportamenti che violano le leggi, i regolamenti e le disposizioni riguardanti le materie di diretta competenza, con particolare riferimento a:

- tutela dell'ambiente e controllo del territorio;
- controllo sulle attività di gestione dei rifiuti;
- vigilanza sull'attività venatoria e ittica;
- polizia stradale;
- polizia amministrativa.

L'esercizio delle funzioni di cui sopra, articolato sulla base di programmi preliminarmente definiti dall'Amministrazione, può essere svolto in sinergia con le polizie locali dei Comuni della provincia e mediante il coordinamento dei servizi di vigilanza e di azioni di sicurezza urbana. Il Corpo può altresì avvalersi di particolari guardie giurate e del supporto tecnico del personale delle differenti aree specialistiche.

Il Corpo può svolgere la propria attività anche operando nell'ambito di forme associative tra enti a cui partecipi la Provincia di Milano.

Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica

Nell'ordinamento amministrativo italiano, il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica è un organo collegiale di consulenza del Prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza.

È istituito in ogni Prefettura - ufficio territoriale del Governo, è presieduto dal Prefetto ed è composto dal Questore, dal Sindaco del Comune capoluogo e dal Presidente della Provincia, dai Comandanti provinciali dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo Forestale dello Stato, nonché dai Sindaci degli altri Comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

Azioni di contrasto alla corruzione

In tutti i Paesi del mondo la lotta alla corruzione coincide spesso con la battaglia per la democrazia e per la difesa dei diritti dei cittadini. Lo strumento principe di questa attività è la trasparenza; solo con la trasparenza delle decisioni e delle procedure e il diritto di accesso alla documentazione amministrativa si combatte efficacemente la corruzione e si forniscono ai cittadini le informazioni fondamentali per la formazione corretta di pareri e di posizioni politiche. Per consentire a tutti i cittadini di poter controllare le attività delle Pubbliche Amministrazioni e degli amministratori, la normativa nazionale è stata integrata con l'approvazione della L. 241 del 1990. Tale legge riconosce, al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, a chiunque vi abbia interesse, per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Il diritto di accesso, sempre motivato, si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi.

Il diritto di accesso è escluso per i documenti coperti da segreto di stato nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento.

La Provincia di Milano e gli strumenti di contrasto al fenomeno dell'usura

L'Assessorato Lotta all'Usura della Provincia di Milano, istituito per volontà del Presidente Filippo Penati, fin dal suo sorgere si è caratterizzato per essersi posto l'obiettivo di sostenere i cittadini in difficoltà economica per contrastare il fenomeno dell'usura.

La normativa nazionale in materia di usura è dettata dalla L. 7 Marzo 1996 n° 108 (Disposizioni in materia di usura) e dalla L. 23 Febbraio 1999 n° 44 che ha istituito il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura; quest'ultima legge in particolare prevede che l'elargizione sia disposta con decreto del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, su deliberazione del comitato di solidarietà per

le vittime dell'estorsione e dell'usura.

La Provincia, per parte sua, non avendo istituzionalmente compiti di repressione ha individuato nel sostegno delle garanzie per il credito una concreta politica sociale del credito.

È in quest'ottica che si colloca l'iniziativa assunta dalla Provincia, di concerto con la Camera di Commercio Industria Agricoltura Artigianato di Milano, della costituzione del Fondo a favore del credito al consumo e dei prestiti personali per i lavoratori atipici non subordinati e dei lavoratori a tempo determinato in quanto ritenuti soggetti non bancabili dagli istituti di credito. L'iniziativa del Fondo di garanzia, serve ad erogare crediti al consumo e prestiti personali, tagliando l'erba sotto i piedi degli usurai proprio favorendo l'erogazione del credito. L'iniziativa della Provincia fa crescere la consapevolezza della necessità di superare ingiuste e pericolose limitazioni all'accesso al credito.

Nella direzione di perseguire iniziative a favore dei diritti e delle garanzie sociali dei lavoratori e di deterrenza della precarietà, si è sottoscritto, d'intesa con le organizzazioni sindacali, un protocollo avente ad oggetto la cessione del quinto dello stipendio per far fronte all'indebitamento dei lavoratori.

Un aspetto della politica sociale del credito, che vede impegnata la Provincia di Milano, muove dalla sensibilità che istituti di credito e finanziarie debbano manifestare con coerenza attorno alla responsabilità sociale delle imprese.

Altra azione per concorrere al contrasto del fenomeno dell'usura è l'adozione in tutti gli Enti, società finanziarie e istituti di credito della responsabilità amministrativa legata al reato di usura. Con decreto legislativo 231 dell'8 Giugno 2001 è stata introdotta nel nostro ordinamento la cosiddetta responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in forza di legge delega n° 300 del 29 Settembre 2000, che a sua volta seguiva una convenzione internazionale anticorruzione del 17 Dicembre 1997.

Almeno sotto il profilo del contrasto dell'usura le imprese di credito, soggette oggettivamente, per definizione, al rischio di incorrere nel plurioffensivo reato dell'usura, dovrebbero darsi modelli organizzativi capaci di scongiurare il pericolo del dolo.

Considerando l'usura il rischio per antonomasia, se si vuole solo astrattamente, di banche e finanziarie, occorre definire legislativamente l'usura come reato presupposto.

L'usura richiede, al pari di altri comportamenti socialmente nocivi, l'adeguamento degli strumenti di lotta. È indubbio che il legislatore abbia compiuto in questo molta strada, ma altro ancora si può fare per adeguare le norme alla realtà dell'usura per come essa si manifesta. Richiedere agli istituti di credito ed alle finanziarie di darsi un modello organizzativo e quant'altro la normativa sulla responsabilità amministrativa degli enti prevede, capaci di escludere il rischio della commissione del reato d'usura, può avere pratica utilità per i cittadini e per gli utenti del credito.

In conclusione i soggetti e gli argomenti qui proposti devono concorrere a strutturare la politica per la sicurezza dei cittadini e del territorio. Questa politica, per essere realmente efficace, non può però prescindere da due elementi fondamentali:

- il primo riguarda il coordinamento sistematico di tutti gli attori quotidianamente impegnati in questo campo. La collaborazione fra forze dell'ordine e polizie locali è lo strumento imprescindibile per la concretizzazione degli obiettivi indicati dagli organi politici di indirizzo;
- il secondo è relativo all'indispensabilità delle politiche sociali dedicate al recupero, all'inclusione sociale di cittadini in difficoltà e, in generale, all'educazione al rispetto della legalità da impartire sin dalle scuole di primo grado.

* Assessore della Provincia di Milano alla sicurezza, lotta all'usura e Polizia Provinciale

3.7

Il Difensore Civico e i rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione

di Donato Giordano*

La figura del difensore civico è nata con il compito di difendere i cittadini dagli abusi delle pubbliche amministrazioni.

In realtà non è solamente questo; i motivi che fanno del Difensore Civico una figura sempre più importante nel panorama della Pubblica Amministrazione sono molto più complessi e variegati di quella che può essere la mera difesa dagli abusi della Pubblica Amministrazione che, nonostante sia molto importante, è una funzione svolta anche da altri organismi di tutela o di giustizia.

Per chiarire subito, il Difensore Civico non è un giudice e quindi non emette sentenze, ma piuttosto è un mediatore ed esprime delle raccomandazioni che non sono vincolanti ma che hanno senz'altro un buon potere di convincimento.

La Pubblica Amministrazione agisce secondo ciò che prevedono le leggi o i regolamenti, che definiscono le procedure per la generalità delle relazioni e non possono certo tenere conto del singolo individuo con il suo particolare problema, altrimenti l'amministrazione diventerebbe ingestibile. Questo però non toglie che a fronte di regole generali, i rapporti diventano sempre più molteplici e particolari, tanto quanto possono essere molteplici e particolari gli interessi espressi da ogni singola persona, comunità, impresa ecc. Questa considerazione ci porta a cercare di capire come nasce l'*Ombudsman*.

L'origine storica del Difensore Civico

Possiamo incontrare già in epoca molto antica, nel tardo impero romano, una figura che per le sue caratteristiche era chiamata "Defensor Civitatis" o "Defensor Plebis".

Era presente in ogni provincia dell'impero e permetteva alla plebe di avere una difesa dagli abusi e dalle sopraffazioni che gravavano soprattutto sulle persone che, a causa della povertà, non avevano altri mezzi per opporsi.

La sua figura, inizialmente autonoma, divenne sempre più incardinata nei ruoli della stessa amministrazione che avrebbe dovuto controllare fino a che scomparve.

Ricompare diversi secoli dopo, nel XIX secolo in Svezia, nelle vesti dell'*Ombudsman* (che significa uomo-tramite, mediatore).

L'*Ombudsman* aveva il compito di controllare l'attività dell'esecutivo e l'operato dei funzionari pubblici, godeva di un rapporto fiduciario con il parlamento il quale lo nominava, ma poteva anche destituirlo qualora la fiducia fosse venuta meno. Per i rappresentanti di un parlamento, composto in massima parte dalla nuova borghesia che sempre più settori occupava nella società, era un efficace mezzo di tutela degli interessi che essa rappresentava e di

controllo nei confronti del potere del Sovrano e del suo esecutivo.

L'estendersi della rappresentanza parlamentare a fasce sempre più ampie dei diversi ceti sociali, e di conseguenza il riconoscimento di sempre maggiori interessi soggettivi che trovavano voce in parlamento, ha trasformato il ruolo dell'*Ombudsman* da mezzo di controllo dell'esecutivo a quello di organo indipendente di tutela dei diritti dei cittadini, di controllo sull'operato della Pubblica Amministrazione e denuncia delle sue carenze.

Il modello di difesa civica nato in Svezia si è gradualmente diffuso dapprima negli altri paesi scandinavi e via via, con differenze anche molto marcate, in moltissimi altri paesi europei e no.

Quali sono le funzioni e i poteri del Difensore Civico?

Il Difensore Civico fornisce assistenza e consulenza ai privati fungendo da mediatore tra loro e la Pubblica Amministrazione con cui è sorto o potrebbe sorgere un conflitto.

È un punto di ascolto e di dialogo per cercare di trovare un equo punto di incontro tra gli interessi pubblici e quelli privati.

Più nello specifico:

- interviene quando il richiedente si trova coinvolto in inefficienze come ritardi ingiustificati, scarse notizie circa il procedimento, motivazioni poco chiare o non espresse;
- quando, a causa di un'interpretazione o un'applicazione di norme il richiedente si trova esposto a discriminazioni e svantaggi;
- quando a causa di negligenze, errori, comportamenti illegittimi o abusi, il richiedente vede lesi i propri diritti o interessi.

Inoltre, il Difensore Civico svolge la propria attività in modo autonomo rispetto all'amministrazione che lo ha nominato e questo gli conferisce una funzione di garanzia non solo nei confronti del cittadino, ma anche della Pubblica Amministrazione.

Basandoci sul presupposto che la Pubblica Amministrazione realizza la propria azione perseguendo i principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza, correttezza dell'attività amministrativa, il Difensore Civico con i propri interventi, suggerimenti o segnalazioni può essere paragonato ad una sorta di "cartina al tornasole" del tasso di gradimento e soddisfacimento dei cittadini nei confronti dell'amministrazione stessa, che a sua volta può modificare le proprie procedure o la propria organizzazione - o tornare sui suoi passi! - in un certo settore per rendere un miglior servizio ai suoi cittadini.

Tanto è vero che molte amministrazioni hanno inserito nei propri Statuti l'obbligo o la facoltà di acquisire, in determinate materie o specifici provvedimenti, il parere del Difensore Civico.

Nello svolgimento della propria attività il Difensore Civico può disporre di diversi strumenti: può chiedere che un provvedimento venga riesaminato per giungere ad una soluzione mediata, fino ad arrivare alla convocazione nei propri uffici del responsabile del procedimento. In alcuni casi, il Difensore Civico può promuovere un procedimento disciplinare nei confronti del funzionario che non si comporta in modo diligente e corretto.

Al Difensore, oltre alle funzioni descritte che sono spesso messe in opera per prevenire i conflitti, la legge dello stato assegna anche dei veri e propri poteri: può ricorrere a provvedimenti autoritativi come nel caso del diritto d'accesso, chiedendo d'autorità che venga consentito l'accesso a determinati atti o che vengano forniti dei documenti e può ricorrere a provvedimenti sostitutivi con la nomina di commissari "ad acta" nei casi in cui un'amministrazione, per inerzia o impossibilità, non prende decisioni o non approva provvedimenti obbligatori. Oltre a ciò, ogni anno il Difensore Civico presenta una relazione sulla propria attività all'ente che lo ha nominato - nel mio caso al Consiglio Regionale della Lombardia - dove sono evidenziati gli aspetti critici, le problematiche, le inefficienze e, perché no, anche i miglioramenti, riscontrati durante l'anno, proponendo riflessioni, spunti e suggerimenti su come intervenire.

L'Ente di appartenenza è tenuto ad esaminare le relazioni e tenere conto delle osservazioni e dei suggerimenti, adottando, dove necessario, gli opportuni provvedimenti. Le relazioni non sono limitate a questa unica scadenza annuale: qualora vi siano situazioni di particolare importanza, o comunque meritevoli di essere prese in considerazione, il Difensore Civico può inviare al proprio ente delle relazioni specifiche sull'argomento.

Il Mediatore Europeo e la difesa civica in Europa

Il Mediatore Europeo è stato introdotto nell'ordinamento comunitario dal trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 7 febbraio 1992.

È un organo di tutela di tutti i cittadini dell'Unione per tutti i casi di cattiva amministrazione nelle attività delle istituzioni comunitarie, con l'eccezione della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado per quanto concerne le loro funzioni prettamente giurisdizionali. È eletto dal Parlamento Europeo e la durata del suo mandato corrisponde alla durata della legislatura, cioè cinque anni.

Al Mediatore Europeo possono rivolgersi tutti i cittadini, le imprese, le associazioni residenti o operanti negli Stati dell'Unione Europea.

Si occupa ed esamina solo denunce contro istituzioni o organi comunitari, come ad esempio la Commissione Europea, il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'unione, la Banca Centrale, la Corte dei Conti e così via, ma non si occupa di casi che riguardano altre amministrazioni nazionali o regionali: in questo caso il Mediatore consiglia il denunciante circa l'autorità a cui

rivolgersi.

La sua azione è stata ulteriormente rafforzata dall'approvazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che prevede espressamente il diritto dei cittadini a sottoporre al Mediatore Europeo i casi di cattiva amministrazione.

Può acquisire prove, testimonianze e documenti per indagare sulle disfunzioni segnalate e in questa attività si avvale anche della collaborazione dei difensori civici degli stati membri dell'unione.

Il panorama della difesa civica in Europa è piuttosto vario ed eterogeneo.

Ci sono paesi che hanno optato per un Difensore civico nazionale, la maggioranza, e altri che hanno sviluppato modelli di difesa civica su base regionale.

Seppure i modelli possono essere anche molto differenti e altrettanto validi, tutti hanno come denominatore comune l'indipendenza dell'*Ombudsman* da qualsiasi autorità o potere e il potere non vincolante ma persuasivo delle proprie decisioni.

In paesi caratterizzati da un passato in cui i diritti umani e civili erano fortemente condizionati dall'appartenenza a regimi scarsamente democratici, come quelli che facevano parte dell'ex Unione Sovietica o comunque dell'ex "blocco comunista", come ad esempio la Slovacchia, la Lettonia, la Lituania, la Polonia e la Slovenia, la difesa civica e la figura dell'*Ombudsman* coincidono con il Difensore dei diritti umani che agisce in difesa delle libertà fondamentali dei cittadini attraverso la protezione della legalità e della qualità dell'azione amministrativa, la cui istituzione è spesso prevista nelle recenti Costituzioni.

Sarebbe interessante analizzare come, nei fatti, l'azione dell'*Ombudsman* in questi paesi ha contribuito alla crescita democratica delle istituzioni.

Certamente, come avviene del resto in Italia e negli altri paesi con una tradizione della difesa civica più radicata, le relazioni che l'*Ombudsman* presenta al Parlamento del proprio paese sono uno strumento sicuramente di stimolo per i partiti di governo, ma anche di forte sollecitazione per i partiti di minoranza che spesso fanno propri i suggerimenti proposti per incentivare i miglioramenti necessari.

Concludendo, nonostante continuino a sopravvivere delle resistenze culturali rispetto ad una diffusione sempre più consistente, sia in termini numerici che di qualità della difesa civica, ormai il cammino verso un consolidamento della presenza del Difensore Civico o *Ombudsman* o *Médiateur* che dir si voglia, nelle istituzioni è di fatto inarrestabile.

In futuro i cittadini saranno sempre più consapevoli dei propri diritti e della qualità dei servizi che avranno ragione di pretendere dalla Pubblica Amministrazione.

Infatti più le informazioni sono libere e accessibili a tutti, più le procedure sono semplici da comprendere e meno le persone sentiranno la necessità di chiedere favori o corsie preferenziali. La Pubblica Amministrazione deve riappropriarsi del proprio ruolo che è principalmen-

te quello di essere al servizio dei cittadini, delle imprese, del mondo produttivo e del sociale, in modo chiaro e trasparente svincolando gli utenti dal dover chiedere qualcosa che in realtà deve essere loro dato: l'accesso alle informazioni.

Questo può essere realizzato ad esempio aprendo in tutte le città di una regione, uno sportello, al quale ogni cittadino può rivolgersi liberamente per ottenere qualsiasi informazione riguardante i servizi regionali.

È solo un esempio, ma può rappresentare un inizio per un rapporto corretto di difesa dei cittadini.

* Difensore Civico della Regione Lombardia

CAPITOLO 4

BEST PRACTICES DEL SETTORE PRIVATO PER COMBATTERE LA CORRUZIONE: CODICI ETICI E RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA

4.1

Verso un'etica universale

*di Quintiliano Valenti**

L'uomo è continuamente alla ricerca del piacere e rifugge le situazioni che gli procurano dolore. Intendiamo piacere e dolore nella loro accezione fisico-spirituale più completa. L'uomo ha la capacità di scegliere liberamente le proprie azioni e caratterizzarle in buone o cattive, giuste o sbagliate. Si pone il quesito: con quale metro di giudizio possiamo riconoscere il bene dal male?

L'etica ci guida nelle nostre scelte e si pone come bussola di orientamento delle nostre azioni.

L'etica è basata sul sentire diffuso di una comunità in un certo momento storico, viene recepita con la codificazione legale dei comportamenti ma non è limitata dalla legge. È lo stato dell'arte della legge, in quanto il comportamento etico anticipa la codificazione legale.

Valori e principi caratterizzano il comportamento etico e si pone la domanda chiave: esiste un'etica universale o esistono solo etiche soggettive?

I cristiani hanno trovato la soluzione nell'atto di fede in Dio che ha offerto i 10 comandamenti e il comandamento dell'amore di Gesù Cristo, come valori assoluti fondanti dei comportamenti di ognuno. Gli altri 5 miliardi di abitanti della terra come si comportano? Il contadino cinese, il maori australiano, il pigmeo africano, il lappone finlandese, il guru indiano, il monaco tibetano hanno valori comuni di riferimento?

Le ricerche più recenti sembrano concludere che esiste un gruppo di valori universali che caratterizzano il comportamento etico di tutti i popoli. Cioè gli abitanti della terra giudicano il giusto e l'ingiusto, il bene ed il male secondo un metro che ha valori guida comuni.

Tali valori sono:

- responsabilità;
- rispetto;
- onestà;
- correttezza;
- compassione;

Esaminiamo i 5 valori universali:

Responsabilità

L'uomo si distingue dalle altre specie viventi per la sua dote di razionalità. È in grado di inserire una pausa di riflessione fra lo stimolo e l'azione. Gli animali reagiscono allo stimolo; l'uomo ha la facoltà di riflettere prima di agire. Essere responsabili significa utilizzare in pieno questa facoltà, utilizzare la pausa fra lo stimolo e l'azione, per forgiare la nostra risposta. Dante ci esorta: "Nati non foste per viver come bruti ma per seguir virtude e conoscenza". Essere responsabili vuol dire essere proattivi, non reattivi! Vuol dire essere coscienti delle conseguenze delle proprie azioni.

Il valore responsabilità va coniugato sempre con gli altri 4 valori di rispetto, onestà, correttezza, compassione, in quanto nell'essere proattivi ci si deve coscientemente chiedere se con le proprie azioni preserviamo questi altri valori.

Rispetto

Il rispetto delle persone secondo lo spirito della regola d'oro: "non fare agli altri quello che non vorresti fosse fatto a te" è il valore fondamentale sia laico che in tutte le religioni. Il principio dell'amore cristiano viene recepito in questo valore. Il rispetto implica fiducia, una caratteristica importante nelle relazioni interpersonali.

Onestà

Il comandamento cristiano del "non rubare" è riconosciuto universalmente.

Correttezza

La correttezza riguarda le relazioni con il prossimo e si basa anch'essa sulla regola d'oro "non fare agli altri quello che non vorresti fosse fatto a te". La prevaricazione tramite costrizione non è accettabile. La corruzione in senso lato, come abuso del potere istituzionale per vantaggi personali, deve essere condannata.

Compassione

La compassione è il porsi in ascolto del proprio interlocutore per capirne in profondità le ragioni del suo operare, in modo da trovare il modo giusto di interagire. Riguarda quello che con un termine americanizzante è chiamato empatia. Lo sforzo di comprensione empatica ci porta a migliorare le relazioni interpersonali. Porta alla virtù del perdono. Anche questo valore è sinergico con il rispetto e la correttezza.

L'uomo etico-morale è responsabile, rispettoso, onesto, corretto, compassionevole. L'uomo immorale è irresponsabile, privo di rispetto, disonesto e senza compassione. Questi valori fondanti costituiscono una legge naturale insita in ognuno. Esistono come esiste la gravità,

sono newtoniani, sono apolidi. Costituiscono il mezzo tramite il quale è possibile la relazione tra popoli. Tali valori universali non cambiano nel tempo, come non cambia la legge di gravità, come non cambia l'alternarsi delle stagioni.

Come direbbe il cantautore Franco Battiato, esiste "un centro di gravità permanente..." che è rappresentato dai 5 principi.

Gli esseri umani hanno questa idea curiosa che devono comportarsi in un certo modo (in accordo ai principi universali) e non possono disfarsi di tale idea. Allo stesso tempo in pratica non si comportano secondo i principi universali. La libertà di scelta li nobilita.

I 5 valori universali guidano l'uomo come stella polare nella scelta del bene e del male, del giusto e dell'ingiusto.

Ma il giudizio di eticità è sempre semplice?

Sfortunatamente la semplicità e l'etica non sono compatibili. I casi in cui la scelta morale verte fra un'azione in accordo ai 5 principi e un'azione contro i 5 principi è semplice: il giusto e l'ingiusto sono palesi. Sono i casi in cui si deve scegliere, per esempio, fra la legalità (rispetto) e l'illegalità, la verità (onestà) e la menzogna.

I drammi di scelta etica sono quelli in cui dobbiamo scegliere fra due dei 5 valori universali (o loro corollari). L'esempio seguente ne è una chiara indicazione.

Un giornale specializzato in arte culinaria impiega una giovane redattrice che presenta in anteprima alla sua caporedattrice un rapporto su un tipo particolare di frutta che cresce in una regione. L'articolo viene letto ed apprezzato dal capo redattore che lo programma per l'uscita della edizione settimanale del giornale nel giro di due settimane.

Il giorno dopo aver approvato la pubblicazione del rapporto della giovane, il capo redattore nota nel suo computer che lo stesso rapporto esiste già su un sito regionale. È chiaro che la giovane ha commesso un'azione gravissima nel campo editoriale: il plagio!

Il capo redattore si trova nella condizione di dover decidere immediatamente fra responsabilità e perdono (compassione). Infatti sa che per la disciplina e la correttezza aziendale deve prendere provvedimenti disciplinari gravi (licenziamento). D'altra parte non vuole rovinare una giovane che ha però fatto una mancanza gravissima. Deve prevalere nella sua decisione la responsabilità o la compassione (perdono)?

Altri tipi di dilemmi etici classici sono relativi alla scelta fra valori entrambi giusti di per sé ma che richiedono una classificazione di priorità e sono alternativi.

Ad esempio citiamo:

- dilemma verità-lealtà;
- dilemma lungo termine-breve termine;
- dilemma individuo-comunità.

Come si agisce quando si trova di fronte a tali dilemmi etici?

I criteri di scelta su cui c'è maggior consenso sono 3:

A. Criterio utilitaristico.

Si sceglie la soluzione che produce il massimo di bene ed il minimo di male. È il criterio dei fini, della valutazione accurata delle conseguenze. È la filosofia etica teleologica di B.Bentham e S.Mill. Questo criterio è molto familiare alla leadership aziendale.

B. Criterio deontologico.

È il criterio di Kant: "agisci sempre come se la tua azione dovesse diventare legge universale" (imperativo categorico!). Kant si esprimeva a proposito di legge morale naturale: "ci sono due spettacoli che destano sempre la mia meraviglia: il cielo stellato sopra di me e la legge morale dentro di me!". Si è guidati nell'agire dalla propria coscienza. L'azione è buona o cattiva di per sé senza guardare alle sue conseguenze. Una bugia è una cattiva azione anche se a volte può procurare del bene. Le intenzioni di una azione qualificano l'azione stessa indipendentemente dal risultato.

C. Criterio della Regola d'oro: "non fare ad altri quello che non vorresti fosse fatto a te".

È il sommo comandamento dei cristiani, riconosciuto in tutte le religioni e movimenti filosofici.

I criteri indicati e la loro combinazione ci aiutano a risolvere i dilemmi etici nella scelta fra due valori entrambi positivi. È chiaro che la decisione del dilemma etico è lasciata ai singoli ed alla loro diversa sensibilità ai criteri utilitaristico, deontologico, della regola d'oro.

Come conclusione si può dire che esistono i 5 principi universali ma i dilemmi etici della scelta di un valore rispetto ad un altro dipendono dal singolo. Il relativismo culturale, eticamente cieco, viene quindi condannato dal fatto che esistono valori comuni trasversali alle culture ed ai popoli ("Centro di gravità permanente"). L'assolutismo etico, culturalmente cieco, viene altrettanto condannato, in quanto in alcune decisioni etiche prevale la cultura soggettiva (dilemma di scelta fra due valori).

La filosofia etica è un campo oggetto di studi e speculazioni in tutto il mondo. Nell'era della globalizzazione, la possibilità di stabilire relazioni fra i popoli sulla base di criteri etici comuni è una sfida essenziale per il futuro dell'umanità. I progressi fatti, anche a livello ecumenico-religioso, sono molto incoraggianti.

Riferimenti:

The 8 habit, S. Covey

Moral courage, R. Kidder

Progetto per un'etica mondiale, H.Kung

* Executive Transparency International Italia

4.2

Il Piano "Tolleranza Zero contro la Corruzione" di Enel S.p.A.

di Roberto Zangrandi*

Enel è impegnata a rispettare il proprio Codice etico e il suo piano industriale integrato da specifici obiettivi di responsabilità d'impresa pubblicati sul Bilancio di sostenibilità. Aderisce al *Global Compact*¹ delle Nazioni Unite e assieme a circa 60 società internazionali, attive nei settori dell'energia della costruzione e dell'industria mineraria, ha firmato l'adesione al PACI "*Partnership Against Corruption Initiative*"; (un'iniziativa promossa dal World Economic Forum a Davos nel gennaio 2005 che ha voluto introdurre regole del gioco uguali per tutti) ed integra il modello organizzativo 231².

In conseguenza di ciò, il 14 marzo 2006 il Comitato per il controllo interno di Enel ha formalmente approvato una specifica disposizione descrittiva delle misure anti-corruzione adottate da Enel: il Piano Tolleranza Zero alla Corruzione (TZC).

Alla realizzazione del piano ha lavorato un gruppo di studio interfunzionale capitanato dall'unità *Corporate Social Responsibility* e composto dai rappresentanti delle funzioni *Corporate* Comunicazione, Audit, Legale, Acquisti e Servizi, Personale ed Organizzazione, oltre al contributo di colleghi più operativi/tecnici rispetto alle funzioni di staff nella fase finale del progetto.

Il Piano TZC non sostituisce il Codice Etico né gli si sovrappone, ma costituisce un approfondimento relativamente al tema della corruzione inteso a osservare gli impegni di sostenibilità assunti da Enel per ricercare e promuovere azioni in campo sociale come l'educazione alla legalità e la responsabilizzazione del proprio personale.

Il Piano, oltre a ribadire la necessità di rispettare i principi di onestà, trasparenza e correttezza nello svolgimento delle attività lavorative, formula anche precise misure anti-corruzione da adottare nei rapporti di lavoro con i diversi interlocutori.

In ragione di ciò chiede al proprio personale onestà trasparenza e correttezza nello svolgimento delle attività lavorative. Gli stessi impegni sono richiesti a tutti gli *stakeholder*, ossia gli individui i gruppi e le istituzioni che contribuiscono alla realizzazione della sua missione o che sono coinvolti dalle attività per il suo perseguimento.

Per la stesura del Piano TZC il gruppo di studio si è avvalso delle competenze di Transparency International, facendo propri e includendo nel Piano i "*Business principles to counter corruption*" messi a punto da Transparency in tema di tangenti e facilitazioni, contributi e sponsorizzazioni, omaggi e processi di acquisto. Oltre che nella stesura del Piano TZC, il gruppo di lavoro si è impegnato nella definizione delle attività necessarie alla sua effettiva applica-

zione, attività che a partire dall'approvazione del Vertice sono state avviate da ogni funzione coinvolta.

Sulla Base dell'analisi delle attività maggiormente esposte al rischio di corruzione e in linea con quanto previsto dal Codice etico, Enel assume i differenti impegni per la conduzione delle proprie attività:

- proibisce il ricorso a qualsiasi forma di pagamento illecito, in denaro o altra utilità, allo scopo di trarre vantaggio nelle relazioni con i propri *stakeholder*; vantaggio inteso anche come facilitazione o garanzia del conseguimento, di prestazioni comunque dovute. Il divieto è esteso a dipendenti che, intendano accettare o offrire tangenti a beneficio di se stessi o dei loro familiari, associati o conoscenti. In caso di promessa offerta o richiesta di tangenti, i dipendenti di Enel ne danno comunicazione al proprio responsabile e alla funzione Audit attraverso il canale dedicato alla raccolta delle segnalazioni;

- si astiene da qualsiasi pressione illecita, diretta o indiretta a esponenti politici; non finanzia partiti politici, loro rappresentanti o candidati sia in Italia che all'estero; non effettua sponsorizzazioni di eventi che abbiano un fine esclusivo di propaganda politica;

- non aderisce, salvo casi eccezionali da sottoporre a decisioni dell'Amministratore delegato, a richieste di contributi e indirizza le istanze che le pervengono agli organi statutari di Enel Cuore Onlus. Le attività di sponsorizzazione sono destinate a eventi che offrano garanzia di qualità, che coinvolgano un notevole numero di cittadini e per i quali Enel possa collaborare alla progettazione, in modo da garantirne originalità ed efficacia. In ogni caso, nella scelta delle proposte cui aderire, Enel presta particolare attenzione a ogni possibile conflitto di interessi di ordine personale o aziendale. Annualmente, l'impegno economico e gli elementi distintivi delle iniziative sostenute da Enel sono rendicontati e comunicati pubblicamente attraverso il Bilancio di esercizio di Enel Cuore Onlus;

- non consente di corrispondere, offrire o accettare direttamente o indirettamente, pagamenti e benefici di qualsiasi entità allo scopo di accelerare prestazioni comunque già dovute da parte di soggetti e suoi interlocutori. In caso di promessa, offerta o richiesta di facilitazioni, i dipendenti Enel ne danno comunicazione al proprio responsabile e alla funzione Audit attraverso il canale dedicato alla raccolta delle segnalazioni;

- non ammette alcuna forma di regalo, intesa anche come offerta e accettazione di ospitalità o rimborso di spese sostenute eccedenti le normali pratiche commerciali o di cortesia, allo scopo di acquisire trattamenti di favore o comunque influenzare l'indipendenza di giudizio.

In ogni caso Enel si astiene da pratiche non consentite dalla legge, dagli usi commerciali o dai codici etici. I dipendenti di Enel che ricevono omaggi o benefici non previsti dalle fattispecie consentite, ne danno comunicazione al proprio responsabile di funzione il quale provvede a darne preventiva comunicazione alla funzione Audit.

Il rispetto degli impegni di Enel per la lotta alla corruzione richiede il coinvolgimento dei suoi *stakeholder* nelle attività attuative del piano. Il piano di tolleranza zero è sottoposto all'approvazione del comitato per il controllo interno e del consiglio di amministrazione di Enel Spa.

Nelle **relazioni con gli stati terzi**, società controllate, collegate e partner, Enel verifica, in fase di acquisizione o definizione di relazioni di parternariato, la presenza delle condizioni minime per il rispetto del piano TZC. Alle società controllate e partner è richiesto il recepimento del Codice etico e del Piano contro la corruzione e a quelle che non ne dispongano Enel propone l'adozione dei propri o la predisposizione di documenti analoghi.

Agenti, consulenti ed intermediari che operano in rappresentanza di Enel, sono tenuti a firmare una dichiarazione di impegno al rispetto delle previsioni del codice etico e del TZC e nel caso in cui siano accertati comportamenti delle controparti in violazione di essi, nei limiti della legge Enel adotta opportuni provvedimenti ivi compresa la risoluzione del contratto. Le procedure di acquisto e vendita sono condotte in modo corretto e trasparente.

Per quanto riguarda le **risorse umane**, in fase di assunzione i candidati sono tenuti a firmare una dichiarazione d'impegno al rispetto delle previsioni del codice etico e del TZC, in caso di violazione, vengono applicate le sanzioni previste dal codice disciplinare aziendale nel rispetto dei contratti collettivi di lavoro. Nessuno è penalizzato per il rifiuto di pagare tangenti. Inoltre sono realizzati interventi volti ad assicurare la diffusione e la corretta implementazione del Piano.

I dipendenti, dirigenti, amministratori Enel sono tenuti a segnalare ogni violazione o sospetto del Piano alla funzione Audit di Enel incaricata di provvedere ad una analisi della segnalazione. Le violazioni vengono poi riportate al Comitato di Controllo interno che, nei casi più significativi, comunica all'amministratore delegato di Enel o al Consiglio di Amministrazione le violazioni e i provvedimenti conseguenti.

L'attività di controllo si avvale di un Sistema interno in cui ciascuna struttura organizzativa è responsabile, per le parti di sua competenza, della predisposizione di adeguati sistemi di controllo utili all'attuazione del piano. Le iniziative realizzate per l'implementazione del piano TZC sono riportate nel Bilancio di sostenibilità, rendiconto chiaro, veritiero e corretto dei risultati ottenuti da Enel in tutte le aree di rapporto con gli *stakeholder*.

* Responsabile della Corporate Social Responsibility di Enel

1 Programma d'azione promosso dalle Nazioni Unite nel luglio 2000 su iniziativa diretta del Segretario Generale allo scopo di coinvolgere il mondo delle imprese in una nuova forma di collaborazione con le Nazioni Unite attraverso l'adesione a 10 principi universali nelle aree dei diritti umani, della tutela del lavoro e della salvaguardia dell'ambiente.

2 Enel è stata la prima società a varare nel luglio 2002 il " modello organizzativo 231/2001 che ha adeguato la normativa italiana ad alcune Convenzioni internazionali introducendo una responsabilità amministrativa, ma di fatto penale a carico dell' azienda per i reati previsti dal Decreto.

4.3

Ruolo strategico delle norme ammesse nell'economia globale

*di Marco Stampa**

ENI è una delle più importanti compagnie di energia integrata nel mondo, impegnata nello sviluppo di attività di ricerca, produzione, trasporto, trasformazione e vendita di petrolio e gas. ENI è al primo posto, in Italia, tra le compagnie quotate con un capitale sociale di 87 miliardi (al 31 dicembre 2005).

Le sue attività di maggior rilievo sono la ricerca e la produzione di petrolio e gas naturale in Italia, in nord Africa e nell'Africa occidentale, nel Mare del Nord, nel Golfo del Messico, in America Latina, in Australia e in altre regioni potenzialmente ricche di minerali come il Mar Caspio, il Medio ed Estremo Oriente, l'India e l'Alaska.

I punti di chiave dell'azienda del settore "Oil & Gas" sono in generale:

- consistenza del capitale;
- alta tecnologia e standard elevati;
- investimenti a lungo termine;
- sistemi di gestione complessi.

La distribuzione geografica non è basata sulla quantità di prodotto da estrarre, ma sull'ubicazione delle riserve di idrocarburi; le attività spesso portano in aree critiche o sensibili e a dover quindi gestire gli impatti con le comunità, il territorio, l'ambiente.

Una particolare priorità è data alla relazione tra l'esigenza globale e l'esigenza locale.

ENI cerca di attenersi alle norme dei "Diritti Umani" (incluso quelli degli indigeni e delle comunità), e una speciale attenzione è rivolta al campo dello "Sviluppo Sostenibile" e in particolare allo sviluppo delle capacità e risorse locali. Inoltre non solo vengono promosse politiche di trasparenza e anti-corruzione ma anche un'industria con bilanci trasparenti e visibili.

Dal 2001 ENI ha aderito ai 9 principi di "UN Global Compact" e recentemente ha sostenuto l'adozione di un decimo principio che riguarda la lotta alla corruzione, il cui testo recita: "le aziende devono opporsi alla corruzione in tutte le sue forme, compreso l'estorsione e l'offerta di denaro".

Con l'adozione del decimo principio, ENI ha ottenuto non solo la prevenzione di illeciti quali offerte di denaro, estorsioni e altre forme di corruzione, ma anche lo sviluppo di politiche e

programmi a beneficio delle popolazioni locali. Questa politica ha lo scopo di ridurre il rischio di conflitti e di instabilità politica.

Inoltre, nell'ottobre 2005 l'ENI ha aderito a EITI (*Extractive Industry Transparency Initiative*), che ha lo scopo di migliorare la trasparenza nei pagamenti (tasse, diritti di sfruttamento, bonus etc.) fatti dalle compagnie ai governi dei paesi ospitanti, secondo i principi di lotta e prevenzione della corruzione. In questo modo viene incoraggiato un uso corretto dei ricavi in funzione della riduzione della povertà e della promozione di uno sviluppo locale sostenibile.

ENI è riuscita ad ottenere quindi, dati chiari nei paesi dove l'EITI è applicata (es.: Nigeria, Congo, Kazakhstan). Durante la conferenza in Kazakhstan, nell'ottobre 2005, ENI ha firmato un Memorandum d'Intesa - redatto da un gruppo di lavoro diretto dal ministro dell'energia RoK - che stabilisce lo schema per i rapporti sui ricavi dell'industria estrattiva. Questo procedimento può produrre un significativo valore in termini di opportunità per lo sviluppo socio-economico. I fattori chiave del successo dell'iniziativa sono il coinvolgimento e il sostegno ricevuto dalle parti importanti: autorità, operatori del settore gas e petrolio, istituzioni finanziarie internazionali, organizzazioni della società civile, etc.

Circa il sostegno allo sviluppo del territorio dove ENI opera, la compagnia investe nei programmi allo sviluppo e nello stesso tempo offre consulenza per la loro implementazione in modo da sostenere le comunità in 5 campi principali: assistenza sanitaria, sviluppo della società, istruzione ed educazione, ambiente e cultura.

ENI ha anche progettato un sistema di conduzione aziendale allo scopo di prevenzione della corruzione, basato su alcuni fondamentali elementi:

- il Codice di comportamento, adottato dal Consiglio dei dirigenti dell'ENI nel 1998, e successivamente emendato nel 2003;
- una puntualizzazione delle regole, su informazioni amministrative e finanziarie trasparenti, sviluppata in accordo con "*Subarnes-Oxley Act*";
- una funzione di "audit" interna allo scopo di verificare la conformità degli standard dell'ENI e delle procedure;
- il modello di organizzazione, conduzione e controllo, secondo il decreto legge italiano n.231 del 2001, adottato dal consiglio dei dirigenti di ENI S.p.A. nel 2004, atto a prevenire (in Italia e all'estero) le inosservanze del decreto sopracitato (es.: corruzione, crimini contro l'Autorità Pubblica etc.);
- l'osservatorio, predisposto dal Consiglio dei dirigenti di ENI con poteri indipendenti di iniziativa e controllo, responsabile di testare ed esaminare l'inefficacia e l'inadeguatezza del

modello;

- un sistema guida inerente la qualità, la selezione, la conduzione dei fornitori e dei collaboratori della Compagnia.

Codice di comportamento ENI

Tutti i dipendenti ENI e tutti coloro che operano a nome della Compagnia devono rispettare il Codice di Comportamento. Ai collaboratori (compresi agenti, consulenti, etc.) viene richiesto di sottoscrivere il Codice di Comportamento ENI.

Qualora la commissione di controllo evidenziasse una inosservanza da parte di un collaboratore o di un dipendente, essa provvederà a segnalare il fatto al "Garante" del Codice di Comportamento.

Il "Garante" è una persona autorevole e ha il compito, tra le altre cose, di comunicare all'Ufficio Risorse Umane l'esito delle indagini in relazione a ciascuna sanzione disciplinare e di presentare al Direttore generale e al consiglio dei dirigenti, un rapporto annuale sull'implementazione del Codice di Comportamento sia del personale interno che degli affiliati.

Inoltre, al suo interno ENI ha stabilito una procedura per recepire i rapporti, anche anonimi, dei suoi dipendenti o collaboratori.

Questa procedura ha lo scopo di creare adeguati canali d'informazione per rapporti concernenti sistema di controllo, informazioni sulla compagnia, responsabilità amministrative, frodi o altro (violazioni del Codice, mobbing, sicurezza, etc.), rapporti spediti da impiegati (incluso i capi), membri della compagnia o collegati, in modo confidenziale e anonimo. I canali di comunicazione sono: posta, e-mail, casella vocale, internet/intranet.

I rapporti comprendono, in accordo con la procedura ENI, qualsiasi notizia di violazione, comportamento o atteggiamento non conforme al Codice che possa minare la reputazione di ENI o di una sua affiliata e coinvolga, in uno dei casi sopra citati, impiegati, dirigenti, consigli di amministrazione, collegio sindacale, compagnie di revisione o partner.

ENI ha anche elaborato un Modello per gli approvvigionamenti. Infatti, ENI, ogni anno, riceve 500.000 commesse di lavoro che occupano circa 16.000 operatori, il 40% di questi sono esterni (al settembre 2006). I rapporti con fornitori e collaboratori sono codificati, tra l'altro dal Codice di Comportamento di ENI e dalle linee guida delle attività di approvvigionamento (per lavori, prodotti e servizi) e dell'amministrazione dei collaboratori, secondo i criteri di giusto pagamento, trasparenza e controllo interno. Le linee guida hanno lo scopo di garantire, tra l'altro una conduzione corretta degli affari, la sicurezza dell'occupazione, la protezione della salute, una amministrazione qualificata e una salvaguardia dell'ambiente così

come il rispetto degli standard lavorativi.

Nel 2003 ENI approva un regolamento interno per la qualificazione e l'amministrazione dei rappresentanti regolando in questo modo le attività di collegamento col mercato. La qualificazione dei rappresentanti, il loro addestramento e quindi una valutazione finale hanno lo scopo di creare dei rappresentanti di alto profilo e ridurre così i rischi legati alle loro attività sul mercato.

In conclusione, si può dire che la comunicazione interna, l'organizzazione e l'addestramento giocano un ruolo strategico non solo per accrescere il "know-how" dell'azienda, ma anche per diffondere e condividere valori e principi, così come per creare una cultura aziendale basata sui principi di trasparenza e responsabilità. Il principio di Sostenibilità include questi concetti. Questo argomento fa parte ora del programma dei corsi di addestramento interno di ENI.

L'impegno dei dirigenti può anche incitare a un miglioramento della compagnia considerando che la creazione di un migliore giro di affari è un interesse comune. Tutti gli attori possono essere quindi coinvolti nel processo secondo il loro individuale ruolo e responsabilità.

* Stakeholders Engagement Manager, Eni S.p.A. sustainability Dept.

4.4

Un nuovo strumento di politica economica internazionale.

La Corporate Social Responsibility - CSR

*di Stelio Venceslaj**

Il processo di globalizzazione ha determinato e determina molteplici effetti in un sistema complesso di relazioni economiche e politiche internazionali. Esiste, infatti, una stretta connessione fra le attività di politica economica internazionale e quella relativa alla cooperazione allo sviluppo, connessione di cui occorre tener debitamente conto.

Lo strumento della CSR, originariamente concepito in funzione dei mercati occidentali, più sensibili degli altri a temi quali il rispetto dei diritti umani, la tutela dei lavoratori, la salvaguardia dell'ambiente, la lotta contro la corruzione, la trasparenza dei mercati e così via, è stato progressivamente assunto, sul piano multilaterale, a criterio guida per la condotta degli operatori economici, sia sul mercato occidentale, sia sui mercati dei Paesi di nuova industrializzazione, sia in quelli dei Paesi emergenti.

La trasposizione di queste regole, al momento non cogenti per le imprese, a realtà economiche, sociali e statuali diverse, non ha ancora determinato effetti di cambiamento vistosi nell'operato degli imprenditori. Tuttavia, sempre più gli effetti della globalizzazione tendono a riverberarsi sui mercati occidentali, con produzioni a basso costo provenienti dai Paesi non occidentali, beneficiari del processo di delocalizzazione delle imprese nel più ampio quadro della globalizzazione.

La CSR, in effetti, contrasta la prevalente e tradizionale concezione politica di uno sviluppo per il quale lo sforzo economico è inteso come lo strumento fondamentale per l'ottenimento di profitti. Per questo motivo essa tende a coinvolgere in modo inedito e creativo le imprese, le organizzazioni dei lavoratori, le ONG e le Istituzioni Accademiche, ai fini di un'universale promozione dei diritti.

L'interesse generale a che un'impresa effettui all'estero investimenti non inquinanti, non corruttivi, non privilegiati dalla violazione dei diritti umani o da condizioni inaccettabili praticate sul mercato del lavoro, non è controbilanciato da comportamenti analoghi da parte dei Paesi beneficiari.

Nella realtà, all'abbandono od alla delocalizzazione di molte attività produttive, in Occidente ha fatto riscontro l'irrompere di produzioni a basso costo provenienti dai Paesi esteri, produ-

zioni ottenute senza alcuna garanzia del rispetto di quei limiti che le imprese occidentali sono tenute ad osservare. In questo modo l'apertura dei mercati, se ha generato un aumento delle transazioni a livello mondiale, ha anche determinato il collasso di alcuni settori produttivi, con vistosi effetti negativi sul piano dell'occupazione e del clima sociale.

Fronteggiare tale situazione con il ricorso a misure equivalenti a restrizioni quantitative, in un clima di accentuata liberalizzazione, non sembra né opportuno né efficace, tenuto conto, altresì, della divergenza degli interessi e delle strutture economiche esistenti nell'area dell'Occidente industrializzato.

La CSR potrebbe essere uno strumento importante per ribilanciare la situazione esistente, sulla base del semplice criterio della reciprocità.

Se, infatti, chiediamo agli operatori economici occidentali di agire sui mercati esteri tenendo conto dei principi generali della CSR, con particolare riferimento alle Linee guida dell'OCDE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), sembra altrettanto opportuno chiedere comportamenti analoghi a quei produttori esteri che si presentano sui nostri mercati.

Ciò comporta, peraltro, tutta una serie di aggiustamenti interni, comunitari ed internazionali, nelle varie sedi multilaterali dove si affrontano ormai da tempo le questioni della CSR. Inoltre, l'adesione volontaria delle imprese ai principi delle Linee guida e, più in genere, a quelli del *Global Compact* delle Nazioni Unite ed alle Convenzioni contro la corruzione, sarebbe notevolmente rafforzata se, sul piano interno, si richiedessero comportamenti analoghi per le produzioni od i servizi importati da Paesi non firmatari o, comunque, che non osservano tali principi.

Le iniziative multilaterali sulla CSR offrono nuovi e più impegnativi spazi di azione per agevolare il passaggio ad un grado qualitativamente superiore nella *governance* della globalizzazione, a servizio delle società, delle economie e delle culture del mondo. Esse avranno sempre più la funzione di volano politico pragmatico della società industriale, motivando gli Stati a focalizzare un nuovo concetto di sviluppo sociale incentrato sul benessere degli individui nella società e, visto in termini di espansione, delle loro *capabilities for functioning* e della loro libertà di ottenere efficaci *combinations of functioning*.

Ciò comporterebbe non solo una più diffusa accettazione di tali principi ma, altresì, un miglioramento generale della qualità sociale delle produzioni e dei servizi.

L'interesse a non pregiudicare lo stato di salute ecologica del pianeta od alla salvaguardia dei diritti umani e così via determinano "una giusta causa" non facilmente contestabile sul piano

politico e di sicuro effetto, anche in termini commerciali.

Mettere a punto un sistema del genere, sul piano interno ed internazionale, comporta, tuttavia, la necessità di appianare notevoli difficoltà negoziali, di elaborare una politica industriale relativamente innovativa e di definire, sul piano dei rapporti commerciali, l'urgenza di una nuova strategia da adottare.

L'Italia sta svolgendo un ruolo di apertura nella diffusione internazionale della CSR, favorendo concretamente l'emersione di un modello sociale ed economico europeo ad alto profilo di cui la responsabilità sociale delle imprese è un asse portante.

All'interno di tale cornice ogni Paese comunitario dovrebbe favorire i percorsi di CSR ritenuti più consoni alle tradizioni, alle civiltà e sensibilità politiche e giuridiche sue proprie.

Si tratta di un impegno assunto coerentemente alla nozione comunitaria di CSR ed all'antica tradizione della "*silent corporate responsibility*" (propria delle PMI e dei distretti industriali di tipica esperienza italiana), aiutando le imprese a comprendere l'importanza della condivisione di principi e di valori che non hanno soltanto una valenza di solidarietà e che possono essere decisivi per la loro crescita e per la loro affermazione economica internazionale.

D'altro canto, la CSR, nelle sue espressioni più avanzate, sta gradualmente cessando di essere solo uno strumento periferico delle politiche aziendali (connesse all'immagine e al marketing aziendale) per diventare progressivamente centrale nella gestione degli interi cicli della produzione aziendale. Si tratta di una rivoluzione preannunciata che fa della CSR un elemento basilare della competitività aziendale internazionale.

Le nuove pratiche che adotteranno le imprese per recepire i principi della CSR discenderanno, inevitabilmente, dalle principali iniziative multilaterali e, soprattutto, da quelle iniziative che dovranno assumere un ruolo importante di sostegno e di complemento della CSR stessa.

Difficilmente, infatti, le strategie adottate dalle imprese saranno riconducibili (almeno nei prossimi anni) a modelli consolidati ed istituzionalmente legittimati. Saranno, piuttosto, il risultato di uno sforzo di esplorazione e di sperimentazione, interconnettendo esperienze diverse, con un forte miglioramento metodologico.

Occorreranno una razionalizzazione dei processi ed un più adeguato apprendimento organizzativo, ambedue volti a recepire i principi multilaterali della CSR, a portare ad una ridefinizione dei core process operativi (acquisti, produzione, vendite). Ricerca, sviluppo e produzione aziendali saranno influenzati in misura crescente da istanze connaturate agli stessi principi multilaterali, quali la riduzione dell'impatto ambientale dei prodotti e dei processi e la qualità sia dei processi produttivi sia degli ambienti di lavoro.

A conclusione di tale processo dovrebbe aversi una vera e propria innovazione del modello

di *business* e di prodotto.

Tutto ciò risponde, in effetti, all'esigenza di trasformare le iniziative multilaterali sulla CSR in uno strumento essenziale per le politiche:

a - di crescita economica globale responsabile;

b - di cooperazione allo sviluppo sostenibile;

c - di crescita democratica globale di dialogo interculturale.

Solo in tal modo, infatti, si risponde al problema dell'integrazione culturale nel contesto delle aziende e ad una maggiore stabilità politica mondiale fondata sui valori di una democrazia reale, non imposta dall'alto ma maturata dalla convinzione della sua maggiore efficacia politica e sociale.

In futuro le imprese non potranno procedere solo per via logica e tecnologica sulla base di un "sapere" di stampo tradizionale, ma soprattutto per via creativa ed innovativa e manifestare una eccellenza nel comprendere le complementarità tra paradigmi culturali ed imprenditoriali lontani fra loro.

La capacità aziendale di mettersi in "ascolto" per capire e per conoscere realtà lontane è diventata oggi un asset per soddisfare i nuovi bisogni e le nuove aspettative che ruotano attorno al mondo della produzione. Molte sono le diversità che caratterizzano le persone che lavorano all'interno di una società civile internazionale multi-etnica, ma sono proprio queste diversità che nel medio e lungo termine potranno costituire elemento di sana e responsabile competitività per le aziende multinazionali e per quelle medie a forte vocazione internazionale.

Tramite i principi di CSR proposti dalle principali iniziative multilaterali i managers aziendali acquisiranno la capacità di accedere a codici culturali diversi e, quindi, a sistemi di pensiero multipli. Oggi le richieste di una irradiazione aziendale sui mercati esteri impongono all'imprenditore nuove consapevolezze, affrontando le differenti e promiscue realtà dei mercati globalizzati, che sono fatti di diversità, di apertura all'altro, di interculturalità, di rispetto dei diritti sovrani dei Paesi beneficiari ma, altresì, di quei diritti "naturali" che trovano fondamento ed espressione nei cosiddetti diritti umani riconosciuti dalle Nazioni Unite e che, spesso, invece, sono misconosciuti nelle diverse realtà nazionali dei Paesi ospiti.

La credibilità sul mercato globale è sempre meno legata a logiche strategiche di breve periodo di una gestione aziendale insensibile alle diseconomie esterne anche perché le società civili, su scala planetaria, sono ormai estremamente interconnesse tra loro.

I dialoghi *multistakeholder* fondati sulla CSR, intesa non come una costrizione ma piuttosto quale strumento di competitività e di solidarietà sociale, sono dei passaggi obbligati per una crescita economica realmente sostenibile. Può esserne forse differito temporalmente il per-

corso, anche se a costi crescenti per le aziende e per i cittadini, ma prima o poi occorrerà confrontarsi con queste nuove realtà.

Gli sforzi internazionali in tema di CSR hanno in comune (oltre ad una adesione imprenditoriale su base volontaria) la volontà di porsi come altrettanti piattaforme di partenza e non come piattaforme di arrivo. Le espressioni della CSR introdotte dai principali fòri internazionali si pongono infatti non tanto come momenti normativi costituzionalmente fondanti, quanto come processi di tipo *open-ended* nei quali le singole imprese sono libere anche di sopravanzare gli standards proposti, integrandoli creativamente secondo le loro esigenze.

Una CSR sanamente intesa poggia sul contestuale affinamento di un efficace, continuo e, per quanto possibile, trasparente dialogo *multistakeholder*. Promuovendo *best practice* nella loro sfera di influenza, le imprese possono determinare cicli virtuosi, in grado anche di svolgere anche in tempi di crisi economica un'apprezzabile funzione di ammortizzatori sociali.

Tale funzione va fortemente favorita.

Un punto importante è quello dei benefici derivanti ai Paesi in via di sviluppo o, più generalmente, ai Paesi ospiti, dall'effettiva applicazione dei principi della CSR.

A prescindere dall'effetto d'imitazione oltre che di ossequio agli orientamenti della Comunità internazionale, indubbiamente l'attivazione di progetti o di modelli interni conformati alle esigenze della CSR tende ad un miglioramento generale della qualità della vita dei lavoratori, dei consumatori e della società civile in genere.

Ma l'effetto principale è dato dalla circostanza che i Paesi ospiti possono pretendere dalle imprese occidentali il rispetto di queste norme, in tal modo evitando, ad esempio, disastri ambientali, lo sfruttamento ablativo delle risorse naturali, lo sfruttamento del lavoro femminile o minorile o, comunque, comportamenti che non sarebbero leciti nei Paesi di origine degli operatori stranieri che investono in questi Paesi.

Un ulteriore deterrente è dato dal fatto che le produzioni così ottenute, se non rispettano gli standard previsti, potrebbero non trovare facile accoglienza sul mercato mondiale e, in particolare, su quei mercati occidentali dove più ampio e redditizio è il mercato di consumo e dove maggiore è la sensibilità dell'opinione pubblica sul rispetto dei diritti umani o sull'impatto ambientale.

La globalizzazione, aprendo i mercati alla concorrenza planetaria, concorrenza non solo economica, diventa in tal modo il punto di riferimento reale anche per quei Governi che meno sono sensibili a tali categorie etiche.

In questo senso la CSR è non solo un obbiettivo di riferimento ma anche uno stimolo politico - economico per tutti gli interessati.

In conclusione, la *Corporate Social Responsibility* - CSR rappresenta un nuovo strumento di politica economica internazionale il cui ruolo crescente può dare un contributo positivo alla riduzione degli effetti negativi derivanti dal processo di globalizzazione in atto.

Questo strumento non è solo un'occasione, da parte occidentale, di promozione di un dialogo interculturale fondato su interessi economici diversi ma è, altresì, uno strumento di riequilibrio complessivo in base al principio della reciprocità.

Lo sviluppo della diffusione delle prospettive e delle interazioni della CSR si fonda su un certo numero di comportamenti auspicabili:

a - occorre puntare sull'informazione progressiva dei vari operatori economici e scientifici interessati sulla cultura della CSR. Questo può essere un importante contributo alla costituzione di un level playing field mondiale, qualitativamente migliore ed idoneo a promuovere lo scambio internazionale di *best practice* ed equilibrati e crescenti scambi commerciali o collaborazioni industriali transfrontaliere sostenibili nel tempo;

b - occorre procedere al consolidamento del processo di adesione aziendale agli impegni governativi assunti in ambito *Global Compact* ONU, Linee Guida OCSE sulle imprese multinazionali, Convenzioni OCDE ed ONU contro la corruzione e CSR Europe, in modo tale da garantire al cittadino ed alle imprese l'effettività degli impegni sociali derivanti dalla CSR;

c - occorre agevolare o suggerire ogni iniziativa nazionale volta a semplificare ed incoraggiare il "reclutamento" su base volontaria delle imprese interessate ai temi della CSR, anche per identificare e recepire le migliori pratiche a livello nazionale ed internazionale e per la realizzazione di un set di indicatori - standard, semplice e modulare, che le Piccole e Medie Industrie possano adottare su base volontaria per valutare, a costi minimi, la propria *performance* in ambito CSR.

In questo ambito è altresì opportuno promuovere e sostenere la stipulazioni di accordi intergovernativi bilaterali in tema di CSR, specie con i Paesi dell'Occidente industrializzato, al fine di attenuare ogni possibile effetto negativo sulla concorrenza internazionale.

* Professore

4.5

La responsabilità sociale d'impresa nel diritto internazionale, con particolare riferimento alla sua utilizzazione quale strumento di contrasto della corruzione

*di Pia Acconci**

Negli anni '70 e '80 le imprese multinazionali venivano criticate da una parte dell'opinione pubblica e da molti paesi in via di sviluppo, i quali erano e tendono a essere i principali Stati ospiti degli investimenti effettuati da tali imprese. Questi paesi reclamavano, soprattutto in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la necessità di standard di condotta internazionalmente concordati per siffatte imprese. Tali standard dovevano essere molto restrittivi, così da subordinare le attività delle imprese multinazionali al perseguimento degli obiettivi economici e politici dei paesi in via di sviluppo e rafforzare il ruolo di tali Stati nelle relazioni internazionali.

D'altro canto, gli Stati di origine delle multinazionali lamentavano l'assenza, sul piano internazionale, di strumenti appropriati per la protezione dei propri investimenti all'estero.

Tali opposte posizioni davano origine a un vivace dibattito sullo status delle imprese multinazionali nel diritto internazionale, con particolare riguardo alla loro possibile soggettività internazionale, nonché al ruolo degli Stati nel controllo della loro condotta all'estero e nella tutela dei loro interessi e di quelli dei loro soci.

Attualmente varie organizzazioni non governative continuano a esercitare una considerevole pressione sui governi degli Stati industrializzati in relazione ai comportamenti delle imprese multinazionali, sebbene in una diversa prospettiva rispetto a quella degli anni '70. L'interesse oggi sollevato dai comportamenti delle suddette imprese deriva non solo dai loro eventuali effetti negativi sulla sovranità degli Stati ospiti, ma soprattutto dalla possibile inadeguatezza degli standard osservati da tali imprese relativamente alla tutela dell'ambiente e dei diritti dell'uomo, nonché alla lealtà degli scambi internazionali.

Va, comunque, segnalato che la maggioranza degli Stati - tra questi molti paesi in via di sviluppo - pare, in questo momento storico, interessata più a contemperare le attività delle imprese multinazionali e gli obiettivi delle loro politiche, che a predisporre standard di condotta restrittivi per tali imprese.

Oggi, infatti, soprattutto con riguardo alla condotta delle imprese multinazionali, si cerca, anche nel diritto internazionale, di promuovere la responsabilità sociale d'impresa (RSI), ossia loro condotte etiche attraverso pratiche di self-restraint. Nella prassi internazionale, infatti, si registrano numerosi tentativi degli Stati di coinvolgere le imprese nelle iniziative di cooperazione internazionale volte alla promozione dello sviluppo, in particolare dello sviluppo soste-

nibile e umano. Questi tentativi vengono soprattutto compiuti nel quadro delle Nazioni Unite e fanno affidamento sulla volontà di autoregolamentazione delle imprese. In particolare essi rilevano:

- l'orientamento pragmatico seguito nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 allorché è stata approvata l'Agenda 21, la quale prevede il ricorso a *eco-business* ed *eco-efficiency*;
- l'orientamento seguito dal Segretario Generale delle Nazioni Unite con la *Global Compact* del 1999, che mira a integrare le esigenze di mercato e alcuni principi fondamentali delle relazioni internazionali, mediante una rilettura del ruolo delle imprese;
- le successive Guidelines sulla collaborazione con la *business community* adottate nel 2000 dal medesimo Segretario generale per aumentare gli investimenti privati diretti allo sviluppo.

All'obiettivo della collaborazione tendono, inoltre, a ispirarsi alcune rilevanti iniziative e azioni avviate nel quadro dell'Unione Europea. La Commissione si sta occupando attivamente del problema specifico della responsabilità sociale d'impresa, pubblicando dapprima il Libro verde del 2001 intitolato "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese" e poi la Comunicazione del 2002 intitolata "La responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile". Rilevante è altresì la recente Comunicazione del 22 marzo 2006 sul "Partneriato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di RSI".

L'unico esempio della prassi internazionale contemporanea che sembra andare in una direzione diversa, invero opposta, rispetto al tentativo di trovare un bilanciamento tra le esigenze delle multinazionali, da una parte, e le politiche statali, in particolare quelle degli Stati ospiti dei loro investimenti, dall'altra, è rappresentata dalle "*Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*". Queste *Norms* sono state adottate nel 2003 dalla Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo della Commissione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani. Lo scopo di tali *Norms* pare essere quello di disciplinare, o almeno di influenzare, in modo restrittivo il comportamento delle imprese multinazionali a livello internazionale allo scopo di rafforzare il rispetto dei diritti umani. Le *Norms* sembrano, dunque, ispirarsi a una filosofia simile a quella alla base dei tentativi posti in essere dai paesi in via di sviluppo negli anni '70 al fine di adottare un codice di condotta restrittivo per le imprese multinazionali.

Degna di nota è poi la consistente prassi internazionale formatasi di recente in tema di contrasto della corruzione attiva e passiva sia nel settore pubblico - cioè, con riguardo ai funzionari statali e di organizzazioni internazionali - che nel settore privato, relativamente a per-

sone che svolgono funzioni direttive o lavorative alle dipendenze di privati. Tra i risultati raggiunti dalla cooperazione internazionale, rilevano, in particolare, due importanti Convenzioni internazionali: quella OCSE del 1997 e quella successiva di Palermo, negoziata nel quadro delle Nazioni Unite. Queste Convenzioni pongono, agli Stati contraenti, obblighi tanto di cooperazione sul piano internazionale quanto di attuazione sul piano interno al fine, fra l'altro, di far valere la responsabilità di società eventualmente coinvolte in fatti di corruzione.

È evidente che la corruzione di pubblici funzionari e/o di dirigenti delle imprese interessate rischia di vanificare le iniziative tendenti a responsabilizzare le imprese attraverso pratiche di self-restraint, soprattutto impedendone o ostacolandone l'attuazione. La corruzione di questi soggetti può invero facilitare, o in molti casi indurre, il mancato rispetto di standard internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo e dell'ambiente.

Anche la cooperazione internazionale tesa al contrasto della corruzione, peraltro, si fonda sulla promozione della responsabilità sociale di impresa, onde incentivare le imprese ad adottare volontariamente pratiche etiche di autoregolamentazione e a partecipare alle varie iniziative avviate nel quadro di importanti organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite, la Banca Mondiale, l'OCSE e la Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

La rilevanza della RSI quale strumento anticorruzione emerge chiara già dalla Dichiarazione contro la corruzione in International Business Transactions approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1996. Essa, tra l'altro, prevede che gli Stati membri delle Nazioni Unite dovrebbero impegnarsi «*to develop or to encourage the development, as appropriate, of business codes, standards or best practices that prohibit corruption, bribery and related illicit practices in international commercial transactions*».

Tra le iniziative avviate nel quadro delle Nazioni Unite, rileva la *Global Compact* che oggi include espressamente la lotta alla corruzione tra i valori che le imprese dovrebbero promuovere.

La Banca Mondiale e la Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) sono gli organismi finanziari internazionali che più hanno cercato di coinvolgere le imprese nelle proprie azioni anticorruzione. L'obiettivo è invero quello di favorire la diffusione nei mercati della trasparenza, dei valori etici e della *good governance*. La Banca Mondiale sta, in particolare, cercando di bilanciare l'esigenza della realizzazione di uno sviluppo umano negli Stati più poveri con quella della lotta alla corruzione. La promozione dello sviluppo economico e sociale dovrebbe, in effetti, accompagnarsi alla riduzione della corruzione, specificamente della sua offerta, sulla base di comportamenti etici volontari delle imprese. Anche le *Guideline denominated Sound Business Standards and Corporate Practices* pubblicate nel 1997 dalla BERS perseguono simili obiettivi.

Sia la Banca Mondiale sia la BERS, inoltre, tentano di influenzare concretamente le scelte anticorruzione delle imprese giacché includono tra i requisiti che un'impresa deve soddisfare

per poter essere finanziata, il fatto che essa non sia stata «*engaged in corrupt practices*». Pure l'Agenda OCSE per la lotta alla corruzione presuppone la partecipazione attiva delle imprese e l'adozione di comportamenti di *self-restraint*. Ciò si evince già dal testo della Raccomandazione on *Combating Bribery in International Business Transactions* del 1997 e dal Preambolo della già menzionata Convenzione approvata nel medesimo anno. Al fine di favorire l'attuazione di questa Convenzione e l'attiva partecipazione delle imprese, gli Stati membri dell'OCSE hanno poi introdotto una *Guideline* specifica sul coinvolgimento delle imprese nelle pratiche di corruzione nel testo delle *Guideline* per le imprese multinazionali approvato al termine della *Review* del 2000.

La nuova *Guideline* sulla corruzione approvata dagli Stati membri dell'OCSE delinea la condotta che le imprese, tanto multinazionali quanto di piccola-media dimensione, dovrebbero tenere per contribuire positivamente all'eliminazione della domanda e dell'offerta di corruzione sia nel settore pubblico sia in quello privato. Questo contributo dovrebbe essere non solo diretto, ma anche indiretto. Infatti, le imprese non dovrebbero usare subcontraenti, agenti e consulenti come strumento per effettuare pagamenti a funzionari pubblici, a dipendenti di *business partners* oppure a imprese consociate o associate.

La *Guideline*, tra l'altro, raccomanda alle imprese di assumere pubblicamente impegni a tal fine e rendere noti gli eventuali meccanismi istituiti all'interno per promuovere la realizzazione dei suddetti impegni. Le imprese dovrebbero, comunque, ampliare la trasparenza delle proprie attività contro la corruzione. Esse dovrebbero mantenere un dialogo con il pubblico - così da stimolarne la partecipazione all'azione anticorruzione - e sensibilizzare i propri dipendenti, anche tramite programmi di formazione specifica. Contestualmente, le imprese dovrebbero creare meccanismi di controllo interni in grado di scoraggiare il ricorso alla corruzione e impiegare sistemi finanziari, fiscali e di auditing idonei a prevenire la formazione di fondi neri e documenti falsi. Nella stessa logica, le imprese dovrebbero astenersi dal finanziare illegalmente campagne elettorali, partiti e qualunque altro organismo politico. Qualsiasi finanziamento avente siffatta destinazione dovrebbe essere effettuato pubblicamente e reso noto ai vertici dell'amministrazione societaria.

Questa nuova *Guideline* ha, dunque, un contenuto articolato, benché non molto dettagliato e sottintende una concezione della lotta alla corruzione tendenzialmente più ampia di quella alla base degli altri strumenti approvati nel quadro OCSE. Rilevante è il fatto che essa si occupi non solo dell'offerta, ma anche della domanda di corruzione e della corruzione nel settore privato.

Il Commentario alle nuove *Guideline* - elaborato dal *Committee on International Investment and Multinational Enterprises* dell'OCSE (CIME) - precisa che esiste un collegamento tra lotta alla corruzione e lotta alla povertà. A parere del CIME, difatti, «*bribery and corruption are*

not only damaging to democratic institutions and the governance of corporations, but they also impede efforts to reduce poverty. In particular, the diversion of funds through corrupt practices undermines attempts by citizens to achieve higher levels of economic, social and environmental welfare».

Tale Commentario chiarisce, inoltre, che *«to address the demand side of bribery, good governance practices are important elements to prevent companies from being asked to pay bribes. In addition, governments should assist companies confronted with solicitation of bribes».*

Va a questo punto rilevato che le *Guideline* degli Stati OCSE per le imprese multinazionali non vincolanti a livello del diritto internazionale non lo sono neppure a livello degli ordinamenti statali, poiché nessuno Stato OCSE le ha incorporate nel proprio diritto interno.

Il rispetto delle *Guideline* dipende tuttora dalla volontà delle imprese. Nondimeno, la conclusione della *Review 2000* costituisce un apprezzabile risultato in un momento storico quale quello attuale nel quale il ruolo degli Stati e delle imprese tende a trasformarsi a seguito dei mutamenti provocati dalla globalizzazione. Gli Stati OCSE hanno difatti inteso riaffermare la preminente posizione che essi si propongono di avere nella formazione di un *International Policy Framework* per il "governo" della globalizzazione.

Sotto questo profilo, significativo è che, durante la *Review 2000*, gli Stati OCSE siano riusciti ad arricchire il testo delle *Guideline*, ispirandosi a un'ampia nozione di RSI, e a rendere più incisivi i meccanismi di controllo del loro rispetto operanti a livello sia dell'Organizzazione, sia dei singoli Stati membri.

L'importanza della *Guideline* sulla lotta alla corruzione va valutata anche alla luce del fatto che, precedentemente alla *Review 2000*, le *Guideline* si limitavano a raccomandare alle imprese di non *«render and they should not be solicited or expected to render any bribe or other improper benefit, direct or indirect, to any public servant or holder of public office»* e di non finanziare campagne elettorali, partiti o altri organismi politici, *«unless legally permissible»*.

Meritevole di attenzione è poi il fatto che nella Premessa alle nuove *Guideline* siano, tra gli altri, richiamati i Principi sulla *Corporate Governance* adottati dall'OCSE nel 1999, mentre nella *Guideline on General Policies* sia ribadito che le imprese dovrebbero *«support and uphold good corporate governance principles and develop and apply good corporate governance practices»*.

Ai Principi OCSE sulla *Corporate Governance* si ispira, inoltre, il nuovo testo della *Guideline on Disclosure*. Anche questa *Guideline* è rilevante ai fini della lotta alla corruzione giacché un'adeguata trasparenza e revisione dei conti societari dovrebbero eliminare il ricorso alla costituzione di fondi neri e rendere, in ogni caso, più agevole l'individuazione di eventuali episodi di corruzione.

Dai lavori svolti nel quadro OCSE successivamente all'approvazione delle nuove *Guideline* emerge, del resto, che la trasparenza - non solo fiscale - dovrebbe oggi essere il tratto essenziale caratterizzante la condotta delle imprese e che le *Guideline* dovrebbero, a tal fine, essere valorizzate nella misura più ampia possibile. Rilievo viene altresì attribuito alle iniziative congiunte poste in essere da alcune associazioni di imprese e ONG, come Transparency International, per favorire la trasparenza nei contratti tra imprese straniere e Stati ospiti. È diffusa l'idea che simili iniziative, oltre a promuovere la partecipazione attiva delle imprese al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, possano contribuire alla prevenzione di conflitti armati nei paesi dove esse operano.

* Docente universitario presso l'Università di Teramo

Appendice I

Il Codice Etico del gruppo ERG

*di Edoardo Garrone**

La condotta di tutti coloro che, ai vari livelli di responsabilità, concorrono con i propri atti allo svolgimento della complessiva attività di ERG, deve essere improntata sui seguenti valori:

- integrità morale, onestà personale e correttezza nei rapporti interni ed esterni;
- trasparenza nei confronti degli azionisti, dei portatori di interessi correlati e del mercato;
- rispetto dei dipendenti e impegno a valorizzarne le capacità professionali;
- impegno sociale;
- tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente.

Destinatari, ambito di applicazione e aggiornamento

Il Codice Etico viene adottato dal Consiglio di Amministrazione della capogruppo e delle società controllate e di esso viene data informazione a tutte le società partecipate. Viene altresì diffuso tra tutti i soggetti terzi con i quali ERG intrattiene rapporti nel corso delle proprie attività di impresa.

I dipendenti, in relazione alle loro specifiche competenze, devono:

- informare i terzi in ordine ai contenuti del Codice Etico ed in particolare agli obblighi che ne derivano per i dipendenti ERG;
- fare in modo che i terzi rispettino le prescrizioni del Codice Etico riferibili al rapporto degli stessi con ERG;
- segnalare ai propri superiori o all'Organismo di Vigilanza la violazione da parte dei terzi dell'obbligo, come sopra espresso, di rispettare le prescrizioni del Codice Etico ad essi riferibili.

ERG da parte sua si impegna a favorire la massima diffusione del Codice Etico, provvedendo al suo approfondimento ed aggiornamento, anche mettendo a disposizione di tutti i dipendenti le politiche e le linee guida di gestione definite per ogni ambito di attività.

Rispetto e valorizzazione delle risorse umane

- Selezionare, assumere, retribuire, formare e valutare i dipendenti in base a criteri di merito, di competenza e professionalità, senza alcuna discriminazione politica, sindacale, religiosa, razziale, di lingua e di sesso;
- assicurare un ambiente di lavoro in cui i rapporti tra colleghi siano improntati alla lealtà, correttezza, collaborazione, rispetto reciproco e fiducia;
- offrire condizioni di lavoro adeguate dal punto di vista della sicurezza e della salute, non-

ché rispettose della personalità morale di tutti, in modo tale da favorire rapporti interpersonali liberi da pregiudizi;

- intervenire in caso di atteggiamenti non conformi ai principi sopra esposti;
- combattere, in particolare, qualsiasi forma di intimidazione, ostilità, isolamento, indebita interferenza o condizionamento, molestia sessuale.

Gestione degli affari

Comportamenti dei dipendenti

Il comportamento dei dipendenti nel perseguimento degli obiettivi e nella conclusione di ogni operazione deve essere ispirato ai principi di onestà, trasparenza, lealtà, integrità e correttezza, nel rispetto delle politiche aziendali, nonché delle leggi e dei regolamenti vigenti in tutti i paesi in cui ERG opera. È vietato qualsiasi dono o trattamento di favore a funzionari pubblici italiani o esteri, nonché ai loro familiari, che possa influenzare l'indipendenza di giudizio o indurre ad assicurare un qualsiasi vantaggio. Omaggi ed atti di cortesia e di ospitalità verso rappresentanti di governi, pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio, sono consentiti quando siano di modico valore e comunque tali da:

- non compromettere l'integrità o la reputazione di una delle parti;
- non poter essere interpretati, da un osservatore imparziale, come finalizzati ad acquisire vantaggi in modo improprio;
- non influenzare l'autonomia decisionale, l'indipendenza di giudizio e l'imparzialità della controparte.

Rapporti con clienti

Nei rapporti con i clienti, i dipendenti devono:

- seguire scrupolosamente le procedure interne previste;
- operare con cortesia, efficienza, nel rispetto di quanto previsto nei contratti ed offrendo esclusivamente prodotti o servizi del migliore standard qualitativo previsto da ERG;
- fornire ai clienti informazioni accurate, complete, chiare e veritiere circa i prodotti o servizi offerti, tali da permettere alla controparte una scelta consapevole;
- non diffondere comunicazioni che in qualche modo possano risultare ingannevoli.

Il comportamento di ERG nei confronti della clientela è improntato ai principi di disponibilità, professionalità, cortesia; obiettivo di ERG è la completa soddisfazione dei clienti nonché l'attenzione a suggerimenti e reclami per i quali pone particolare riguardo e attenzione.

Rapporti con fornitori

Nei rapporti con i fornitori, i dipendenti devono:

- seguire scrupolosamente le procedure interne previste per la selezione, qualificazione, scel-

ta ed aggiudicazione delle forniture ed accettazione dei prodotti o delle prestazioni, documentando in modo chiaro e trasparente i criteri di valutazione, in modo da assicurare il massimo vantaggio competitivo per ERG e la garanzia del rispetto del miglior livello qualitativo dei prodotti offerti ad ERG;

- non escludere arbitrariamente da gare o in genere da richieste di forniture potenziali fornitori in possesso dei requisiti richiesti da gare o altre forniture;
- pretendere il rispetto e rispettare le condizioni contrattualmente previste;
- evitare il ricorso a fornitori con i quali abbiano rapporti di parentela o di affinità;
- adottare tutte le possibili cautele atte ad evitare il ricorso a fornitori che non siano a loro volta ispirati ai principi etici di ERG.

Uso e tutela dei beni aziendali

Tutti i dipendenti ed i collaboratori devono ricordare che i beni aziendali materiali ed immateriali messi a loro disposizione da ERG sono da utilizzare:

- con il massimo scrupolo ed in modo proprio, anche al fine di evitare danni a cose o a persone;
- evitando, per quanto possibile, sprechi, manomissioni od impieghi che possano comprometterne lo stato di efficienza o accelerarne il normale deterioramento;
- esclusivamente per scopi connessi e strumentali all'esercizio dell'attività lavorativa;
- evitando assolutamente - salvo quanto previsto da normative specifiche - l'utilizzo o la cessione dei beni stessi da parte di terzi o a terzi, anche temporaneamente.

Uso e divulgazione delle informazioni

ERG considera la diffusione di informazioni corrette, complete e veritiere su tutti i fatti aziendali - ed il mantenimento della dovuta riservatezza sugli stessi quando necessario - quale presupposto per creare e conservare un rapporto di trasparenza e di fiducia con i propri portatori di interessi correlati e del mercato.

Conseguentemente, nella gestione delle informazioni, i dipendenti devono conservare scrupolosamente e con il massimo riserbo tutte le informazioni aziendali di qualunque tipologia apprese nell'esercizio delle proprie funzioni.

In relazione alle informazioni in genere, i dipendenti devono:

- evitare un uso improprio o strumentale di quelle riservate in proprio possesso, né utilizzarle a proprio vantaggio e/o di terzi;
- proteggerle dall'accesso di terzi non autorizzati, impedirne la diffusione a meno di specifiche autorizzazioni del Responsabile;
- non ricercare, o cercare di ottenere da altri, quelle non attinenti la propria sfera di competenza.

Trasparenza nella contabilità

I dipendenti devono:

- rappresentare i fatti gestionali in modo completo, trasparente, veritiero, accurato e tempestivo, anche al fine di agevolare il processo contabile nel suo complesso e nel rispetto delle procedure previste;
- registrare correttamente e senza alcuna omissione ogni operazione economica e transazione finanziaria;
- conservare adeguata documentazione di ogni operazione e transazione, in modo da rendere agevole la verifica del processo decisionale e di autorizzazione;
- consentire l'effettuazione dei controlli che attestino le caratteristiche e le motivazioni dell'operazione;
- fornire ai revisori e ad altri organi di controllo interno le informazioni necessarie in modo veritiero e completo.

Tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente

Dal 2002 ERG è anche impegnata a conseguire e mantenere, nei siti ove si svolgono attività a rischio ambientale significativo, la certificazione del proprio sistema di gestione ambientale secondo regolamenti riconosciuti a livello internazionale (ISO 14001 "ambiente" - Altre certificazioni ottenute da ERG: ISO 9001 "qualità"- OHSAS 18001 "sicurezza")

In particolare ERG:

- promuove ed attua ogni ragionevole iniziativa finalizzata a minimizzare i rischi e a rimuovere le cause che possano mettere a repentaglio la sicurezza e la salute dei dipendenti, nonché di coloro che sono presenti nel territorio ove sono situate le proprie realtà operative;
- assicura un'attenzione ed un impegno continuo per migliorare la propria *performance* in campo ambientale attraverso la riduzione delle emissioni ed un utilizzo consapevole delle risorse naturali;
- valuta in anticipo gli impatti ambientali di tutte le nuove attività, processi e prodotti;
- sviluppa un rapporto di continua collaborazione, sia al proprio interno che con la collettività esterna e le istituzioni nella gestione delle problematiche della Salute, della Sicurezza e dell'Ambiente.

Rapporti con l'esterno

ERG non eroga contributi diretti o indiretti, sotto qualsiasi forma, a partiti, movimenti, comitati od organizzazioni politiche o sindacali, né a loro rappresentanti o candidati, tranne che nei casi dovuti in base a specifiche normative vigenti. I rapporti con i mass-media sono tenuti esclusivamente dalle funzioni aziendali a ciò delegate, anche a garanzia dell'omogeneità della comunicazione.

Tali funzioni hanno un ruolo di servizio che svolgono sulla base degli indirizzi del vertice per quanto concerne le attività di politica generale e di immagine del Gruppo e delle funzioni operative competenti per quanto riguarda le tematiche specifiche.

I dipendenti chiamati a fornire o illustrare all'esterno notizie riguardanti obiettivi, attività, risultati e punti di vista dell'Azienda, dovranno ottenere la preventiva autorizzazione dal vertice della struttura organizzativa di appartenenza circa i contenuti/opinioni da comunicare e concordarli con la funzione aziendale preposta ai rapporti con i mass-media.

Sistema sanzionatorio

Il rispetto del Codice Etico deve nascere, più che da un obbligo imposto da ERG nei confronti dei propri dipendenti, dalla condivisione da parte degli stessi dei valori fondamentali che in esso sono enunciati.

La violazione delle norme del Codice Etico costituisce inadempimento alle obbligazioni primarie del rapporto di lavoro o illecito disciplinare, con ogni conseguenza di legge, anche in ordine alla conservazione del rapporto di lavoro o di collaborazione.

Pertanto, in caso di accertate violazioni, ERG interviene applicando le misure previste dal sistema sanzionatorio.

* Presidente

Organismo di vigilanza Codice Etico: Paolo Francesco Lanzoni - Presidente, Giuseppe Gallo - Responsabile funzione Audit, Luigi Bricocoli - Responsabile Corporate Security, Renzo Fossati - Responsabile Risorse Umane, Massimo Pezzolo - Responsabile Segreteria Generale.

Appendice II

Il Codice Etico dell'Ansaldo Energia S.p.A.

PREMESSA

1.1 L'azienda ed il Gruppo

Questo Codice (qui di seguito indicato come "Codice Etico") esprime gli impegni e le responsabilità etiche nella conduzione degli affari e delle attività aziendali assunti dai collaboratori di ANSALDO ENERGIA SpA (di seguito "Ansaldo Energia"), siano essi dipendenti, collaboratori a vario titolo o amministratori. ANSALDO ENERGIA e le società da essa controllate costituiscono un Gruppo presente nei settori della tecnologia avanzata che, per le dimensioni e l'importanza delle attività, svolge un ruolo rilevante rispetto al mercato, allo sviluppo economico ed al progresso tecnologico e scientifico dei settori nei quali opera. Il raggiungimento degli obiettivi di ANSALDO ENERGIA è perseguito, da parte di tutti coloro che operano nella Società, con lealtà, serietà, onestà, competenza e trasparenza, nell'assoluto rispetto delle leggi e delle normative vigenti.

1.2 Rapporti con gli stakeholder

La presenza del Gruppo ANSALDO ENERGIA, diffusa sui mercati nazionale ed internazionale, l'operatività nei diversi contesti e la molteplicità dei propri interlocutori rende di primaria importanza la gestione dei rapporti con gli *stakeholder*, intendendosi per tali tutti i soggetti pubblici o privati, italiani e stranieri - individui, gruppi, aziende, istituzioni - che abbiano a qualsiasi titolo contatti con ANSALDO ENERGIA e/o abbiano comunque un interesse nelle attività che l'azienda pone in essere. ANSALDO ENERGIA impronta il proprio operato alla puntuale osservanza delle leggi (italiane e dei paesi nel quale la Società è attiva), delle regole di mercato e dei principi ispiratori della concorrenza leale.

1.3 I principi di riferimento

Conformità alle leggi, trasparenza e correttezza gestionale, fiducia e cooperazione con gli *stakeholder* sono i principi etici cui ANSALDO ENERGIA si ispira - e da cui deriva i propri modelli di condotta - al fine di competere efficacemente e lealmente sul mercato, migliorare la soddisfazione dei propri clienti, accrescere il valore per gli azionisti e sviluppare le competenze e la crescita professionale delle proprie risorse umane. In particolare, la convinzione di agire in qualche modo a vantaggio dell'azienda non giustifica l'adozione di comportamenti in contrasto con i suddetti principi. Tutti coloro che operano in ANSALDO ENERGIA, senza distinzioni ed eccezioni, sono, pertanto, impegnati ad osservare e far osservare questi principi nell'ambito delle proprie funzioni e responsabilità. Tale impegno si giustifica e richiede che anche i soggetti con cui ha rapporti a qualunque titolo agiscano nei suoi confronti con

regole e modalità ispirate agli stessi valori.

1.4 Il Codice etico

ANSALDO ENERGIA ha ritenuto opportuno e necessario adottare ed emanare un codice di comportamento che esplicita i valori a cui tutti i propri amministratori, dipendenti e collaboratori a vario titolo devono adeguarsi, accettando responsabilità, assetti, ruoli e regole della cui violazione, anche se da essa non consegue alcuna responsabilità aziendale verso terzi, essi assumono la personale responsabilità verso l'interno e verso l'esterno dell'azienda. La conoscenza e l'osservanza del codice di comportamento da parte di tutti coloro che prestano attività lavorativa a favore di ANSALDO ENERGIA sono dunque condizioni primarie per la trasparenza e la reputazione della società. Inoltre il codice è portato a conoscenza di tutti coloro con i quali ANSALDO ENERGIA intrattiene rapporti d'affari. Nell'ambito del sistema di controllo interno, il Codice Etico costituisce presupposto e riferimento - previa valutazione dei rischi - reato eventualmente connessi alle attività svolte sia del modello preventivo di organizzazione gestione e controllo, sia del sistema sanzionatorio per la violazione delle norme in esso stabilite, adottati da ANSALDO ENERGIA secondo quanto previsto dagli artt. 6 e 7 del D.Lgs. n.231 del 2001 e sulla base del codice di comportamento redatto da Confindustria ai sensi dell'art.6, comma 3, del citato decreto legislativo. La vigilanza dell'attuazione del Codice Etico e della sua applicazione è compito degli amministratori e dei dipendenti di ANSALDO ENERGIA che ne segnalano le eventuali inadempienze o mancata applicazione allo specifico organismo denominato l'"Organismo di Controllo sul Codice Etico". La verifica sulla attuazione del codice di comportamento e sulla sua applicazione è di competenza del Consiglio di Amministrazione e del *management* aziendale, il quale potrà anche farsi promotore di proposte di integrazione o modifica dei contenuti. È compito del Consiglio di Amministrazione aggiornare il Codice Etico al fine di adeguarlo alla eventuale nuova normativa rilevante ed alla evoluzione della sensibilità civile. Per quanto riguarda in particolare i reati previsti dal D.Lgs. 231/01 e successive modificazioni, è stato istituito un Organismo di Vigilanza che verifica il funzionamento e l'efficacia del Modello di Organizzazione e gestione adottato da ANSALDO ENERGIA per la prevenzione dei suddetti reati.

1.5 L'applicazione nel Gruppo

Poiché ANSALDO ENERGIA opera sul mercato in forma integrata con le proprie società controllate, il raggiungimento dei propri obiettivi passa anche attraverso l'ottimizzazione delle sinergie che, con e tra le società controllate, si possono sviluppare, se tutti coloro che vi operano mettono a disposizione le proprie capacità, ciascuno nell'ambito delle proprie funzioni e responsabilità e nel rispetto delle funzioni e responsabilità altrui, sempre in coerenza con le normative vigenti ed i valori individuati nel Codice Etico. A tale proposito, ANSALDO ENER-

GIA sottopone il proprio Codice Etico alle società controllate affinché queste - dopo averlo integrato nella eventualità che si presentino fattispecie particolari - lo adottino formalmente quale strumento di gestione ed elemento effettivo della strategia e dell'organizzazione aziendale. Per effetto di questa diffusione nel Gruppo il Codice Etico si applica a tutte le società controllate da ANSALDO ENERGIA ed è vincolante per i comportamenti di tutti i suoi amministratori, collaboratori e dipendenti. Inoltre ANSALDO ENERGIA chiede a tutte le imprese collegate e partecipate e ai principali fornitori una condotta in linea con i principi del presente Codice.

2. PRINCIPI GENERALI

2.1 Conformità a leggi e regolamenti

ANSALDO ENERGIA opera nell'assoluto rispetto delle leggi e delle normative vigenti nei paesi in cui svolge la propria attività, in conformità ai principi fissati nel Codice Etico ed alle procedure previste dai protocolli interni. L'integrità morale è un dovere costante di tutti coloro che lavorano per ANSALDO ENERGIA e caratterizza i comportamenti di tutta la propria organizzazione. Gli amministratori ed i dipendenti di ANSALDO ENERGIA, nonché coloro che a vario titolo operano con la stessa, sono pertanto tenuti, nell'ambito delle rispettive competenze, a conoscere ed osservare le leggi ed i regolamenti vigenti in tutti i Paesi in cui la medesima opera. In tale contesto rientra anche l'attenzione ed il rispetto delle normative che regolano la concorrenza, sia sul mercato nazionale che a livello internazionale. I rapporti con le Autorità di quanti operano per ANSALDO ENERGIA devono essere improntati alla massima correttezza, trasparenza e collaborazione, nel pieno rispetto delle leggi e delle normative e delle loro funzioni istituzionali.

2.2 Modelli e regole di comportamento

Tutte le attività lavorative di quanti operano per ANSALDO ENERGIA devono essere svolte con impegno professionale, rigore morale e correttezza gestionale, anche al fine di tutelare l'immagine dell'azienda. I comportamenti ed i rapporti di tutti coloro che a vario titolo operano nell'interesse di ANSALDO ENERGIA, all'interno ed all'esterno della stessa, devono essere ispirati a trasparenza, correttezza e reciproco rispetto. In tale contesto i dirigenti devono per primi rappresentare con il loro operato un esempio per tutte le risorse umane di ANSALDO ENERGIA, attenendosi, nello svolgimento delle proprie funzioni, ai principi ispiratori del Codice Etico, alle procedure ed ai regolamenti aziendali, curandone la diffusione tra i dipendenti e sollecitandoli a presentare richieste di chiarimenti o proposte di aggiornamento ove necessario. Con particolare riferimento agli amministratori, inoltre, ANSALDO ENERGIA richiede che questi si adoperino attivamente al fine di proporre e realizzare i progetti, gli in-

vestimenti e le azioni industriali, commerciali e gestionali utili a conservare ed accrescere il patrimonio economico, tecnologico e professionale dell'azienda. ANSALDO ENERGIA garantisce altresì, sui fenomeni e sulle scelte aziendali, la disponibilità di un supporto informativo tale da consentire alle funzioni ed agli organi societari, agli enti di revisione contabile e di controllo interno, nonché alle autorità di vigilanza, di svolgere la più ampia ed efficace attività di controllo.

2.3 Diffusione ed osservanza del Codice etico

ANSALDO ENERGIA promuove la conoscenza e l'osservanza del Codice Etico, dei protocolli interni e dei loro aggiornamenti tra tutti gli amministratori, i dipendenti, i collaboratori a vario titolo, i partner commerciali e finanziari, i consulenti, i clienti ed i fornitori, richiedendone il rispetto e prevedendo, in caso di inosservanza, adeguate sanzioni disciplinari o contrattuali. I soggetti sopra indicati sono pertanto tenuti a conoscere il contenuto del Codice Etico - chiedendo e ricevendo dalle funzioni aziendali preposte gli opportuni chiarimenti in merito alle interpretazioni del contenuto - osservarli e contribuire alla loro attuazione, segnalando eventuali carenze e violazioni (o anche solo tentativi di violazione) di cui siano venuti a conoscenza. ANSALDO ENERGIA inoltre promuove e incoraggia la collaborazione dei dipendenti nel far rispettare, conoscere ed attuare il Codice Etico e, nell'ambito delle rispettive competenze e funzioni, i protocolli interni.

2.4 Corporate Governance

ANSALDO ENERGIA adotta un sistema di Corporate Governance conforme a quanto previsto dalla legge ed alle migliori prassi internazionali. Tale sistema di governo societario è orientato alla massimizzazione del valore per gli azionisti, al controllo dei rischi d'impresa, alla trasparenza nei confronti del mercato. Eventuali modifiche della Corporate Governance che dovessero essere adottate a seguito dell'entrata in vigore della riforma societaria potranno comportare conseguenti modifiche del presente Codice Etico.

3. RISORSE UMANE E POLITICA DELL'OCCUPAZIONE

3.1 Le condizioni determinanti

Le risorse umane sono un elemento indispensabile per l'esistenza dell'azienda ed un fattore critico per competere con successo sul mercato. L'onestà, la lealtà, la capacità, la professionalità, la serietà, la preparazione tecnica e la dedizione del personale rientrano pertanto tra le condizioni determinanti per conseguire gli obiettivi della Società e rappresentano le caratteristiche richieste da ANSALDO ENERGIA ai propri amministratori, dipendenti e collaboratori a vario titolo.

3.2 Le politiche di selezione

Al fine di contribuire allo sviluppo degli obiettivi di impresa, ed assicurare che tali obiettivi siano da tutti perseguiti nel rispetto dei principi etici e dei valori cui ANSALDO ENERGIA si ispira, la politica aziendale è volta a selezionare ciascun dipendente, consulente, collaboratore a vario titolo secondo i valori e le caratteristiche sopra enunciate. Nell'ambito della selezione - condotta nel rispetto delle pari opportunità e senza discriminazione alcuna sulla sfera privata e sulle opinioni dei candidati - ANSALDO ENERGIA opera affinché le risorse acquisite corrispondano ai profili effettivamente necessari alle esigenze aziendali, evitando favoritismi e agevolazioni di ogni sorta.

3.3 Lo sviluppo delle professionalità

Nell'evoluzione del rapporto di lavoro ANSALDO ENERGIA si impegna a creare e mantenere le condizioni necessarie affinché le capacità e le conoscenze di ciascuno possano ulteriormente ampliarsi nel rispetto di tali valori, seguendo una politica basata sul riconoscimento dei meriti e delle pari opportunità, e prevedendo specifici programmi volti all'aggiornamento professionale ed all'acquisizione di maggiori competenze. In ragione di ciò, al dipendente è richiesto di coltivare e sollecitare l'acquisizione di nuove competenze, capacità e conoscenze, mentre i dirigenti e responsabili di funzione devono porre la massima attenzione nel valorizzare ed accrescere la professionalità dei propri collaboratori creando le condizioni per lo sviluppo delle loro capacità e la realizzazione delle loro potenzialità.

3.4 Risorse umane e Codice Etico

Attraverso proprie funzioni e risorse dedicate, ANSALDO ENERGIA promuove e cura costantemente la conoscenza del Codice Etico, dei protocolli annessi e dei relativi aggiornamenti, nonché delle aree di attività delle diverse funzioni con attribuzioni di responsabilità, linee di dipendenza gerarchica, descrizione dei compiti e formazione del personale. L'informazione e la conoscenza del Codice Etico e dei relativi protocolli specifici avviene in primo luogo attraverso la distribuzione di apposita documentazione a tutti coloro che interagiscono con la Società (la quale, in tal caso, richiede agli stessi interlocutori - al momento della consegna del materiale informativo sul Codice Etico - la sottoscrizione di dichiarazione di presa visione della documentazione ricevuta). In secondo luogo ANSALDO ENERGIA prevede per i propri dipendenti appositi programmi di formazione ed aggiornamento, curati dalle funzioni responsabili, sul Codice Etico e sui relativi protocolli. Il personale dell'azienda potrà comunque, in qualsiasi momento, chiedere ai propri superiori consigli e chiarimenti sui contenuti del Codice Etico e dei protocolli e sulle mansioni ad essi attribuite. In occasione della costituzione di nuovi rapporti di lavoro, consulenza e/o collaborazione, ANSALDO ENERGIA fornirà tempestivamente le informazioni necessarie ad una adeguata conoscenza del Codice Etico e

dei protocolli, con particolare riferimento a quelli attinenti alle specifiche competenze.

3.5 Ambiente di lavoro e tutela della privacy

ANSALDO ENERGIA si impegna a creare un ambiente di lavoro che garantisca, a tutti coloro che a qualunque titolo interagiscono con la società, condizioni rispettose della dignità personale e nel quale le caratteristiche dei singoli non possano dare luogo a discriminazioni o condizionamenti. Anche a questo proposito, nel rispetto della legislazione vigente, ANSALDO ENERGIA si impegna alla tutela della privacy in merito alle informazioni attinenti la sfera privata e le opinioni di ciascuno dei propri dipendenti e, più in generale, di quanti interagiscono con l'azienda. In particolare, il rispetto della dignità del lavoratore dovrà essere assicurato anche attraverso il rispetto della privacy nella corrispondenza e nelle relazioni interpersonali tra dipendenti, attraverso il divieto di interferenze in conferenze o dialoghi e attraverso il divieto di intromissioni o forme di controllo che possano ledere la personalità.

4. CONFLITTO DI INTERESSI

4.1 Interessi aziendali ed individuali

Tra ANSALDO ENERGIA ed i propri dipendenti sussiste un rapporto di piena fiducia, nell'ambito del quale è dovere primario del dipendente utilizzare i beni dell'impresa e le proprie capacità lavorative per la realizzazione dell'interesse societario, in conformità ai principi fissati nel Codice Etico, che rappresentano i valori cui ANSALDO ENERGIA si ispira. In tale prospettiva gli amministratori, i dipendenti ed i collaboratori a vario titolo di ANSALDO ENERGIA devono evitare ogni situazione ed astenersi da ogni attività che possa contrapporre un interesse personale a quelli della azienda o che possa interferire ed intralciare la capacità di assumere, in modo imparziale ed obiettivo, decisioni nell'interesse dell'impresa. Il verificarsi di situazioni di conflitto di interessi, oltre ad essere in contrasto con le norme di legge e con i principi fissati nel Codice Etico, risulta pregiudizievole per l'immagine e l'integrità aziendale. Amministratori, dipendenti e collaboratori devono quindi escludere ogni possibilità di sovrapporre o comunque incrociare, strumentalizzando la propria posizione funzionale, le attività economiche rispondenti ad una logica di interesse personale e/o familiare e le mansioni che ricoprono all'interno della Società. In caso di violazione, la Società provvederà a porre in essere le misure idonee per far cessare la situazione.

4.2 Prevenzione dei conflitti di interesse

Al fine di evitare situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse, ANSALDO ENERGIA al momento di assegnazione dell'incarico o di avvio del rapporto di lavoro richiede ai propri amministratori, dipendenti e collaboratori a vario titolo di sottoscrivere un'apposita dichiara-

ne che esclude la presenza di condizioni di conflitto di interesse tra singolo ed azienda. Tale dichiarazione prevede inoltre che il soggetto si impegni ad informare tempestivamente ANSALDO ENERGIA - nella figura del proprio superiore - nel caso in cui dovesse trovarsi in situazioni effettive o potenziali di conflitto di interessi. ANSALDO ENERGIA richiede peraltro che chiunque abbia notizia di situazioni di conflitto di interessi ne dia - tramite le modalità previste dai protocolli specifici - tempestiva comunicazione all'Organismo di Controllo sul Codice Etico.

5. PROCEDURE OPERATIVE E DATI CONTABILI

5.1 I protocolli specifici

Specifici protocolli, volti a prevenire eventi pregiudizievoli e conseguenti potenziali impatti negativi sulla situazione aziendale, sono ispirati dal codice di comportamento e sono predisposti - o opportunamente integrati e modificati - a seguito dell'analisi del contesto aziendale, volta ad evidenziare i rischi gravanti sull'azienda ed il sistema di controllo esistente, nonché la sua effettiva adeguatezza. Protocolli specifici vanno adottati - da parte di tutti coloro che a qualunque titolo intervengono nel processo operativo - nei termini e nelle modalità appositamente previste e descritte dalle competenti funzioni di ANSALDO ENERGIA. La loro corretta attuazione garantisce la possibilità di identificare i soggetti aziendali responsabili del processo di decisione, autorizzazione e svolgimento delle operazioni: a tal fine - secondo il principio di controllo rappresentato dalla separazione dei compiti - è necessario che le singole operazioni siano svolte nelle varie fasi da soggetti diversi, le cui competenze sono chiaramente definite e conosciute all'interno dell'organizzazione, in modo da evitare che possano essere attribuiti poteri illimitati e/o eccessivi a singoli soggetti.

5.2 Osservanza delle procedure

Gli amministratori, con particolare riferimento agli amministratori esecutivi, i dipendenti e tutti coloro che intrattengono a qualsiasi titolo rapporti con ANSALDO ENERGIA, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e funzioni, sono tenuti alla rigorosa osservanza delle procedure previste dai protocolli. In particolare le procedure aziendali devono regolamentare lo svolgimento di ogni operazione e transazione, di cui devono potersi rilevare (attraverso i seguenti elementi di controllo peraltro non esaustivi: quadrature, firme abbinata, documentazione contabile di supporto, approfondimenti su attività di agenti commerciali, consulenti, fornitori, etc), la legittimità, l'autorizzazione, la coerenza, la congruità, la corretta registrazione e verificabilità, anche sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse finanziarie. Ogni operazione dovrà quindi essere supportata da adeguata, chiara e completa documentazione da conservare agli atti, in modo da consentire in ogni momento il controllo sulle motivazioni, le

caratteristiche dell'operazione e la precisa individuazione di chi, nelle diverse fasi, l'ha autorizzata, effettuata, registrata e verificata. Il rispetto delle indicazioni previste dai protocolli specifici in merito al flusso procedurale da osservare sulla formazione, decisione e registrazione dei fenomeni aziendali e dei relativi effetti, consente tra l'altro di diffondere e stimolare a tutti i livelli aziendali la cultura del controllo, che contribuisce al miglioramento dell'efficienza gestionale e costituisce uno strumento di supporto all'azione manageriale. Eventuali inosservanze delle procedure previste dai protocolli e dal Codice Etico - (da segnalare senza indugio all'Organismo di Controllo sul Codice Etico) - compromettono il rapporto fiduciario esistente tra ANSALDO ENERGIA e coloro che, a qualsiasi titolo, interagiscono con essa.

5.3 Trasparenza contabile

Veridicità, accuratezza, completezza e chiarezza delle informazioni elementari rappresentano le condizioni necessarie che permettono un'attività di trasparente registrazione contabile e costituiscono un valore fondamentale per ANSALDO ENERGIA, anche al fine di garantire a soci e terzi la possibilità di avere una immagine chiara della situazione economica, patrimoniale e finanziaria dell'impresa. Affinché tale valore possa essere rispettato è in primo luogo necessario che la documentazione dei fatti elementari, da riportare in contabilità a supporto della registrazione, sia completa, chiara, veritiera, accurata e valida, e venga mantenuta agli atti per ogni opportuna verifica. La connessa registrazione contabile deve riflettere in maniera completa, chiara, veritiera, accurata e valida ciò che è descritto nella documentazione di supporto. Nel caso di elementi economico-patrimoniali fondati su valutazioni, la connessa registrazione deve essere compiuta nel rispetto dei criteri di ragionevolezza e prudenza, illustrando con chiarezza nella relativa documentazione i criteri che hanno guidato la determinazione del valore del bene. Chiunque venga a conoscenza di possibili omissioni, falsificazioni, irregolarità nella tenuta della contabilità e della documentazione di base, o comunque di violazioni dei principi fissati dal Codice Etico e dai protocolli specifici è tenuto a riferirne tempestivamente all'Organismo di Controllo sul Codice Etico. Le citate violazioni incrinano il rapporto di fiducia con la Società, assumono rilievo sotto il profilo disciplinare e saranno adeguatamente sanzionate.

6. TUTELA DEL PATRIMONIO SOCIALE

6.1 Custodia e gestione delle risorse

ANSALDO ENERGIA si adopera affinché l'utilizzo delle risorse disponibili - effettuato in conformità alla normativa vigente ed ai contenuti dello statuto, ed in linea con i valori del Codice Etico - sia volto a garantire, accrescere e rafforzare il patrimonio aziendale, a tutela della società stessa, dei soci, dei creditori e del mercato.

6.2 Operazioni illecite sulle azioni o sul capitale

A tutela dell'integrità del patrimonio sociale è in particolare fatto divieto, fuori dai casi in cui lo consenta espressamente la legge, di restituire in qualsiasi forma i conferimenti o liberare i soci dall'obbligo di eseguirli; di ripartire utili non effettivamente conseguiti o destinati per legge a riserva, ovvero riserve non distribuibili per legge; acquistare o sottoscrivere azioni o quote della società o di società controllanti; effettuare riduzioni del capitale sociale, fusioni o scissioni violando le norme poste a tutela dei creditori; formare o aumentare fittiziamente il capitale sociale; soddisfare, in caso di liquidazione, le pretese dei soci in danno dei creditori sociali. Al fine di prevenire le fattispecie sopra richiamate ANSALDO ENERGIA, nell'ambito dell'organizzazione aziendale, si adopera per la diffusione e la conoscenza delle norme di legge, del Codice Etico e dei protocolli annessi, prevedendo specifici programmi di informazione ed aggiornamento per gli amministratori ed i dipendenti sui reati in materia societaria.

7. RAPPORTI INTERGRUPPO

7.1 Autonomia e valori etici comuni

ANSALDO ENERGIA riconosce autonomia alle Società controllate, alle quali richiede di uniformarsi ai valori espressi nel Codice Etico, e collaborazione leale al perseguimento degli obiettivi, nel rispetto della legge e delle normative vigenti. ANSALDO ENERGIA evita di porre in essere comportamenti che, ancorché adottati nel proprio esclusivo interesse, risultino pregiudizievoli per l'integrità o l'immagine di una delle società del Gruppo. Altresì ANSALDO ENERGIA richiede che nessuna delle proprie controllate ponga in essere comportamenti o intraprenda decisioni che, pur determinando benefici a proprio favore, potrebbero risultare pregiudizievoli per l'integrità o l'immagine di altre società del Gruppo.

7.2 Cooperazione e comunicazione infragruppo

Chi riveste, su designazione ANSALDO ENERGIA cariche sociali o incarichi all'interno del Gruppo ha il dovere di partecipare assiduamente alle riunioni cui è invitato ad intervenire, di espletare gli incarichi a lui attribuiti con lealtà e correttezza, di favorire la comunicazione tra le aziende del Gruppo, di sollecitare ed utilizzare le sinergie intragruppo cooperando nell'interesse degli obiettivi comuni. La circolazione delle informazioni all'interno del Gruppo, in particolare ai fini della redazione del bilancio consolidato e di altre comunicazioni, deve avvenire conformemente ai principi di veridicità, lealtà, correttezza, completezza, chiarezza, trasparenza, prudenza, nel rispetto dell'autonomia di ciascuna società e degli specifici ambiti di attività.

8. ORGANISMO DI VIGILANZA

8.1 Attribuzioni e caratteristiche

Il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello di organizzazione e gestione adottato dall'azienda ai sensi del D.Lgs 231/01 e successive modificazioni è affidato all'Organismo di Vigilanza, dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo. L'Organismo di Vigilanza opera con imparzialità, autorità, continuità, professionalità, autonomia e a tal fine: è libero di accedere a tutte le fonti di informazione di ANSALDO ENERGIA; ha facoltà di prendere visione di documenti e consultare dati; suggerisce eventuali aggiornamenti del Codice Etico e dei protocolli interni, anche sulla base delle segnalazioni fornite dai dipendenti; può effettuare controlli, anche periodici, sul funzionamento e l'osservanza del Modello; è dotato di adeguata disponibilità di risorse umane e materiali che gli consentono di operare in modo rapido ed efficiente. L'Organismo di Vigilanza opera inoltre con ampia discrezionalità e con il completo appoggio dei vertici di ANSALDO ENERGIA, con i quali collabora in assoluta indipendenza.

8.2 Segnalazioni all'Organismo di Vigilanza

Allo scopo di garantire l'effettività del Modello organizzativo attraverso specifici protocolli ANSALDO ENERGIA - nel rispetto della privacy e dei diritti individuali - predispone canali di informazione tramite i quali tutti coloro che vengano a conoscenza di eventuali comportamenti illeciti posti in essere all'interno della Società possano riferire, liberamente, direttamente ed in maniera riservata, all'Organismo di Vigilanza. A tale ente compete la verifica puntuale ed attenta delle notizie trasmesse, al fine di sottoporre la fattispecie in essere alla funzione aziendale competente per l'applicazione di eventuali sanzioni disciplinari o l'attivazione di meccanismi di risoluzione contrattuale.

9. RAPPORTI CON L'ESTERNO

9.1 Rapporti con Autorità ed Istituzioni pubbliche ed altri soggetti rappresentativi di interessi collettivi

9.1.1 Rapporti con Autorità e Pubbliche Amministrazioni

I rapporti attinenti all'attività della Società intrattenuti con pubblici ufficiali o con incaricati di pubblico servizio - che operino per conto della Pubblica Amministrazione, centrale e periferica, o di organi legislativi, delle istituzioni comunitarie, di organizzazioni pubbliche internazionali e di qualsiasi Stato estero - con la magistratura, con le autorità pubbliche di vigilanza e con altre autorità indipendenti, nonché con partners privati concessionari di un pubblico servizio, devono essere intrapresi e gestiti nell'assoluto e rigoroso rispetto delle leggi e delle

normative vigenti, dei principi fissati nel Codice Etico e nei protocolli interni, in modo da non compromettere l'integrità e la reputazione di entrambe le parti. Attenzione e cura deve essere posta nei rapporti con i soggetti sopra indicati, in particolare nelle operazioni relative a: gare d'appalto, contratti, autorizzazioni, licenze, concessioni, richieste e/o gestione e utilizzazione di finanziamenti comunque denominati di provenienza pubblica (nazionale o comunitaria), gestione di commesse, rapporti con autorità di vigilanza o altre autorità indipendenti, enti previdenziali, enti addetti alla riscossione dei tributi, organidi procedure fallimentari, procedimenti civili, penali o amministrativi, ecc.. Al fine di non compiere atti in contrasto con le norme di legge o comunque pregiudizievoli dell'immagine edell'integrità dell'azienda, le operazioni sopra richiamate e la correlata gestione delle risorse finanziarie devono, dalle funzioni aziendali specificamente autorizzate, essere intraprese neldovuto rispetto delle leggi e dei principi del Codice Etico e nella completa osservanza dei protocolli interni.

9.1.2 Rapporti con organizzazioni politiche e sindacali

ANSALDO ENERGIA non favorisce o discrimina direttamente o indirettamente alcuna organizzazione di carattere politico o sindacale. L'azienda si astiene dal fornire qualsiasi contributo, diretto o indiretto, sotto qualsiasi forma, a partiti, movimenti, comitati ed organizzazioni politiche e sindacali, a loro rappresentanti e candidati, tranne quelli dovuti in base a specifiche disposizioni di legge.

9.1.3 Regali, benefici e promesse di favori

ANSALDO ENERGIA vieta a tutti coloro che operano nel proprio interesse, in proprio nome o per proprio conto di accettare, offrire o promettere, anche indirettamente, denaro, doni, beni, servizi, prestazioni o favori non dovuti (anche in termini di opportunità di impiego) in relazione a rapporti intrattenuti con pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o soggetti Ansaldo Energia privati, per influenzarne le decisioni, in vista di trattamenti più favorevoli o prestazioni indebite o per qualsiasi altra finalità. Eventuali richieste o offerte di denaro o di favori di qualunque tipo (ivi compresi ad es. omaggi o regali di non modico valore) formulate indebitamente a coloro, o da coloro, che operano per conto di ANSALDO ENERGIA nel contesto di rapporti con la Pubblica Amministrazione (italiana o di paesi esteri) o con soggetti privati (italiani o esteri) devono essere portate immediatamente a conoscenza dell'Organismo di Vigilanza e della funzione aziendale competente per l'assunzione dei provvedimenti conseguenti.

9.2 *Rapporti con Clienti e Fornitori*

9.2.1 Condotta negli affari

Il rapporto corretto e trasparente con clienti e fornitori rappresenta aspetto rilevante del successo della Società. La selezione dei fornitori e gli acquisti di beni, merci e servizi devono avvenire secondo i principi del presente codice di comportamento e delle procedure interne, utilizzando la forma scritta e nel rispetto della struttura gerarchica del Gruppo. In ogni caso la selezione deve avvenire esclusivamente sulla base di parametri obiettivi quali la qualità, la convenienza, il prezzo, la capacità, l'efficienza. Nelle transazioni commerciali è richiesta ed imposta, anche in conformità a protocolli specifici, particolare accortezza nella ricezione e spendita di monete, banconote, titoli di credito e valori in genere al fine di evitare il pericolo di immissione tra il pubblico di valori contraffatti o alterati.

9.2.2 Regali, dazioni e benefici

Nei rapporti di affari con clienti e fornitori sono vietate dazioni, sono vietate dazioni, benefici (sia diretti che indiretti), omaggi, atti di cortesia e di ospitalità, salvo che siano di natura e valore tali da non compromettere l'immagine dell'azienda e da non poter essere interpretati come finalizzati ad ottenere un trattamento di favore che non sia determinato dalle regole di mercato. In ogni caso, eventuali omaggi, atti di cortesia e di ospitalità devono essere comunicati e sottoposti alla decisione del superiore. Il dipendente che riceva doni o trattamenti di favore da clienti o fornitori che travalichino gli ordinari rapporti di cortesia, deve immediatamente avvertirne il superiore il quale ne darà immediata notizia agli specifici organi e/o alla competente funzione aziendale che, dopo le opportune verifiche, provvederanno, tramite le funzioni preposte a gestire la comunicazione verso l'esterno, ad informare l'autore del regalo, omaggio etc. sulla politica aziendale in materia. AnsaldoEnergia

10. INFORMATIVA SOCIETARIA

10.1 *Disponibilità ed accesso alle informazioni*

ANSALDO ENERGIA, nei limiti stabiliti dalle normative vigenti ed in armonia con quanto disposto dalla propria Capo-Gruppo fornisce con tempestività ed in modo completo le informazioni, i chiarimenti, i dati e la documentazione richiesti da soci, clienti, fornitori, autorità pubbliche di vigilanza, istituzioni, organi, enti ed altri *stakeholder* nello svolgimento delle rispettive funzioni. Ogni informazione societaria rilevante deve essere comunicata con assoluta tempestività sia agli Organi Societari deputati al controllo sulla gestione sociale, sia alle autorità di vigilanza. Una esaustiva e chiara comunicazione societaria costituisce garanzia, tra l'altro, della correttezza dei rapporti: con i soci, che devono poter agevolmente, in accordo con la normativa vigente, accedere ai dati informativi; con i terzi che vengono in contatto con l'azienda, che devono poter avere una rappresentazione della situazione economico, finanziaria e patrimoniale dell'impresa; con le autorità di vigilanza, gli organi di revisione con-

tabile e di controllo interno che devono svolgere in modo efficace le attività di controllo, a tutela non solo dei soci, ma di tutto il mercato; con le altre società del Gruppo, anche ai fini della redazione del bilancio consolidato e di altre comunicazioni della Società.

10.2 Comunicazioni rilevanti e sollecitazione del mercato

Tramite le modalità e le funzioni designate nei protocolli interni ANSALDO ENERGIA garantisce, a tutti coloro che sono interessati alla conoscenza dei fatti aziendali ed alla prevista evoluzione della situazione economica patrimoniale e finanziaria della Società, l'accesso alle informazioni e la trasparenza delle scelte effettuate. Con riferimento agli azionisti la comunicazione di fenomeni o situazioni rilevanti dell'attività e della prevista evoluzione aziendale deve essere effettuata puntualmente. Particolare cura e correttezza è posta nella diffusione di comunicazioni rilevanti per la vita della Società che possano incidere in modo significativo sull'andamento del *business* o sulla credibilità e affidabilità presso società e/o banche. In proposito, protocolli specifici devono prevedere elementi di verifica e controllo, affinché le comunicazioni sociali previste per legge, le informazioni dirette ai soci o al pubblico sulla situazione aziendale e sulla attesa evoluzione economica, finanziaria e patrimoniale (sia della società che del gruppo), debbano sempre essere veritieri, privi di omissioni ed esponcano fatti, ancorché oggetto di valutazioni, rispondenti al vero, in modo da non indurre in errore i destinatari delle informative.

11. RAPPORTI CON I MASS MEDIA E GESTIONE DELLE INFORMAZIONI

11.1 Modalità di condotta

I rapporti con la stampa, i mezzi di comunicazione ed informazione e, più in generale, gli interlocutori esterni, devono essere tenuti solo da soggetti espressamente a ciò delegati, in conformità alle procedure o regolamentazioni adottate dalla Società. Qualsiasi richiesta di notizie da parte della stampa o dei mezzi di comunicazione e informazione ricevuta dal personale ANSALDO ENERGIA deve essere comunicata ai soggetti (funzioni aziendali) responsabili della comunicazione verso l'esterno, prima di assumere qualsivoglia impegno a rispondere alla richiesta. La comunicazione verso l'esterno deve seguire i principi guida della verità, correttezza, trasparenza, prudenza e deve essere volta a favorire la conoscenza delle politiche aziendali e dei programmi e progetti della Società. I rapporti con i mass media devono essere improntati al rispetto della legge, del Codice Etico, dei relativi protocolli e dei principi già delineati con riferimento ai rapporti con le istituzioni pubbliche e con l'obiettivo di tutelare l'immagine della Società.

11.2 Informazioni price sensitive

È rigorosamente vietata ogni forma di investimento, diretto o per interposta persona, che trovi la sua fonte in notizie aziendali riservate. Particolare rilevanza ed attenzione deve essere, quindi, posta sulla comunicazione all'esterno di documenti, notizie ed informazioni inerenti a fatti che accadono nella sfera di attività diretta della Capo Gruppo Finmeccanica, di ANSALDO ENERGIA e delle proprie controllate non di dominio pubblico ed idonee, se rese pubbliche, ad influenzare sensibilmente il prezzo degli strumenti finanziari e l'andamento del mercato azionario. La comunicazione di tali informazioni, dopo che gli amministratori ne abbiano autorizzato la diffusione, avverrà sempre attraverso i canali ed i soggetti all'uopo preposti. In nessun caso, nella gestione delle informazioni, dovranno essere adottati comportamenti che possano favorire fenomeni di insider trading o di altra natura che abbiano quale conseguenza il depauperamento del patrimonio aziendale o siano volte ad arrecare indebiti vantaggi personali od a terzi.

11.3 Obbligo di riservatezza

Tutti coloro che operano a qualsiasi titolo per conto di ANSALDO ENERGIA sono tenuti a mantenere la massima riservatezza - e quindi a non divulgare o richiedere indebitamente notizie - sui documenti, sul *know how*, sui progetti di ricerca, sulle operazioni aziendali e, in generale, su tutte le informazioni apprese in ragione della propria funzione lavorativa. In particolare costituiscono informazioni riservate o segrete quelle oggetto di specifiche normative o regolamentazioni in quanto attinenti, ad esempio, alla sicurezza nazionale, a AnsaldoEnergia invenzioni, tecnologie protette o nuove applicazioni industriali nonché quelle contrattualmente segretate. Costituiscono inoltre informazioni riservate tutte le notizie apprese nello svolgimento di attività lavorative, o comunque in occasione di esse, la cui diffusione ed utilizzazione possa provocare un pericolo o un danno all'azienda e/o un indebito guadagno del dipendente. La violazione dei doveri di riservatezza da parte dei dipendenti o collaboratori inficia gravemente il rapporto fiduciario con l'azienda e può determinare l'applicazione di sanzioni disciplinari o contrattuali.

12. VIOLAZIONI DEL CODICE ETICO - SISTEMA SANZIONATORIO

12.1 Segnalazioni delle violazioni

Con riferimento alla notizia di avvenuta, tentata o richiesta violazione delle norme contenute nel Codice Etico e nei protocolli annessi, sarà cura dell'azienda garantire che nessuno, in ambito lavorativo, possa subire ritorsioni, illeciti condizionamenti, disagi e discriminazioni di qualunque tipo, per aver segnalato all'Organismo di Controllo sul Codice Etico la violazione dei contenuti del Codice Etico o delle procedure interne. Peraltro a seguito della segnalazio-

ne l'azienda farà tempestivamente seguire opportune verifiche ed adeguate misure sanzionatorie.

12.2 Linee guida del sistema sanzionatorio

La violazione dei principi fissati nel Codice Etico e nelle procedure previste dai protocolli interni compromette il rapporto fiduciario tra ANSALDO ENERGIA ed i propri amministratori, dipendenti, consulenti, collaboratori a vario titolo, clienti, fornitori, partners commerciali e finanziari. Tali violazioni saranno dunque perseguite dalla società incisivamente, con tempestività ed immediatezza, attraverso provvedimenti disciplinari adeguati e proporzionati, indipendentemente dall'eventuale rilevanza penale di tali comportamenti e dall'instaurazione di un procedimento penale nei casi in cui costituiscano reato. Gli effetti delle violazioni del Codice Etico e dei protocolli interni devono essere tenuti in seria considerazione da tutti coloro che a qualsiasi titolo intrattengono rapporti con ANSALDO ENERGIA: a tal fine ANSALDO ENERGIA provvede a diffondere il Codice Etico, i protocolli interni e ad informare sulle sanzioni previste in caso di violazione e sulle modalità e procedure di irrogazione. L'azienda a tutela della propria immagine e a salvaguardia delle proprie risorse non intratterrà rapporti di alcun tipo con soggetti che non intendano operare nel rigoroso rispetto della normativa vigente, e/o che rifiutino di comportarsi secondo i valori ed i principi previsti dal Codice Etico ed attenersi alle procedure e regolamenti previsti dai protocolli annessi.

CAPITOLO 5

L'INTEGRITÀ E LA TRASPARENZA NELLA MAGISTRATURA

5.1

La costruzione e lo sviluppo di un sistema giudiziario verso l'integrità e l'efficienza

*di Giuseppe Battarino**

L'integrità e l'efficienza di un sistema giudiziario consentono di gestire situazioni sociali conflittuali e di far esercitare tutti i poteri senza abusi.

La premessa necessaria ad un discorso sull'integrità ed efficienza di un sistema giudiziario è il discrimine della sua collocazione in un ambito costituzionale.

Così è in Italia e così è attualmente in Iraq, sulla base della Costituzione approvata nell'agosto 2005.

Questa omogeneità ci consente di svolgere alcune osservazioni e di fornire alcune informazioni ed idee, che speriamo siano utili sulla base della nostra esperienza.

La collocazione costituzionale del sistema giudiziario può non essere sufficiente di per sé a garantirne l'integrità e l'efficienza, se non si accompagna alla concreta messa in pratica di alcuni principi, siano essi costituzionalmente previsti oppure no.

Possiamo dire che alcuni principi sono, nelle forme di base, comuni a tutti i sistemi giudiziari che vogliano realmente proporsi di offrire ai cittadini il prodotto fondamentale della giurisdizione, e cioè la tutela imparziale ed effettiva dei diritti.

Vi può dunque essere una diversità di testo o di ispirazione costituzionale ma vi sono delle costanti da perseguire.

Il testo delle norme costituzionali irachene sulla giurisdizione e la nobile ispirazione contenuta nella premessa della costituzione irachena, che richiama il rispetto del ruolo della legge e la circostanza che in questa terra videro la luce le prime leggi conosciute, facilitano il discorso.

Possiamo in primo luogo affermare che l'integrità del sistema giudiziario consiste nella possibilità di mantenere costantemente dei confini correttamente delimitati alla propria azione, rispetto all'esterno e agli altri poteri, evitando nel contempo lesioni interne - da parte di propri membri - che ne compromettano la credibilità e l'autorevolezza.

Un sistema giudiziario efficiente deve, a sua volta, realizzare gli obiettivi di:

- fornire in tempi ragionevoli e in maniera corretta e comprensibile ai cittadini il proprio prodotto, e cioè decisioni risolutive di conflitti;
- essere percepito dai cittadini leali e rispettosi della legge come un'opportunità e non come un ostacolo;
- garantire che lo Stato sia il detentore finale della forza, esercitata senza arbitrio.

Esiste una relazione diretta tra integrità ed efficienza.

Solo un sistema integro riesce ad essere realmente efficiente; solo un sistema efficiente riesce a difendere la propria integrità.

Gli elementi su cui portare l'attenzione, per dare concretezza a queste affermazioni, sono l'organizzazione e le persone.

Un sistema giudiziario deve essere

- formato da persone dotate di conoscenze e capacità specifiche;
- organizzato, definendo ruoli e funzioni delle persone che lo compongono.

Deve avere

- oggetto e funzioni proprie, definite e stabili;
- sistemi di controllo interno ed esterno.

Il reclutamento dei magistrati, sia che si basi sul tipo professionale, sia che preveda un sistema misto professionale e onorario o in tutto o in parte elettivo, deve garantire che esercitino la giurisdizione soggetti dotati di conoscenza tecnica del diritto e di capacità di interpretazione; essi devono avere forme di contatto abituale tra di loro, di studio e formazione comune, per rendersi omogenei e condividere i valori della giurisdizione; inoltre, affinché siano accettati, utili ed efficaci come corpo giudiziario, è utile che provengano da tutte le componenti della società, senza distinzione.

L'art. 51 della Costituzione italiana enuncia questo principio dicendo che "tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza".

L'indipendenza della magistratura ha un aspetto esterno e uno interno.

Rispetto all'esterno: le decisioni dei magistrati non devono essere condizionate da interventi diretti di altri poteri, con il proposito di orientarle; ma nemmeno - e questo è realmente importante - da timori che l'una o l'altra decisione possano modificare negativamente le condizioni personali del magistrato o influire, in positivo o in negativo, sulla sua carriera e posizione.

Rispetto all'interno: i poteri gerarchici e di controllo interni al sistema giudiziario devono essere esercitati separando l'intervento sul comportamento del magistrato - necessario non appena quel comportamento si discosti dalla correttezza, onestà totale, trasparenza, eticità, laboriosità - dall'intervento, non ammissibile in forma disciplinare, sulle decisioni del magistrato.

Inoltre il singolo magistrato deve essere consapevole del proprio ruolo e della propria indipendenza, non scivolando in comportamenti contraddittori rispetto a questa consapevolezza.

In definitiva il senso dell'indipendenza e i sistemi di controllo coincidono nello scopo: che deve essere quello di consentire al magistrato singolo, e al sistema giudiziario nel suo com-

plesso, di essere imparziale e anche di apparire imparziale, per garantire ai cittadini di poter riporre tranquilla fiducia in essi.

La garanzia di integrità e indipendenza si ottiene nel sistema italiano con l'autogoverno della magistratura.

Una particolare attenzione, per i profili che qui esaminiamo, deve essere posta sul personale amministrativo e sulle strutture.

Il personale amministrativo di supporto all'attività dei magistrati deve essere specificamente preparato, fedele e abituato alla tutela del segreto e della riservatezza.

L'attività giurisdizionale comporta l'impegno di una spesa pubblica che non può essere ridotta al disotto di un livello che produca inefficienza; gli appartenenti al sistema giudiziario devono segnalare immediatamente i rischi di perdita di risorse essenziali.

Vanno, peraltro, garantite funzioni di *management*, esercitate da dirigenti amministrativi in stretto contatto e accordo con i magistrati, con chiara divisione di compiti e organizzazione dei servizi.

Un sistema da costruire o ricostruire potrà utilmente inserire nelle sue strutture una cultura della verifica statistica delle attività e del controllo di spesa e di gestione.

Fondamentale è la cura della registrazione di tutte le attività giudiziarie.

Tutte le istanze, gli atti e i provvedimenti devono essere classificati, ordinatamente conservati, ed essere sempre reperibili e conoscibili da chi ne ha diritto.

Venendo all'esercizio in concreto della funzione giurisdizionale, dobbiamo, come giuristi, ritenere fondamentale il rito.

Le forme sono essenziali alla giurisdizione.

Alcuni concetti riassumono questa affermazione.

Tutto ciò che accade in un luogo dove si amministra la giustizia è regolato con norme di procedimento e norme di comportamento.

Il rispetto delle regole di procedimento e il rispetto delle regole di comportamento va garantito costantemente; le violazioni delle regole vanno rilevate e sanzionate immediatamente.

In ogni momento, anche di fronte alla persona che ha commesso i fatti più censurabili, coloro che appartengono al sistema giudiziario o che ne eseguono le decisioni devono dimostrare con il loro ordinato e irreprensibile comportamento la superiorità della giustizia: venirmeno, anche occasionalmente, a questo dovere produce danni difficilmente superabili.

Tutti i luoghi in cui si amministra la giustizia devono essere ordinati e simili tra loro e tutti gli operatori del sistema giudiziario, e tutti i cittadini, devono poter riconoscere ciò che vi accade e come si svolge.

Tutto ciò che accade in un luogo dove si amministra la giustizia è importante e meritevole di considerazione.

La giustizia è amministrata da uomini che quando agiscono in quei luoghi non lo fanno per se stessi ma esistono solo in quanto esercitano la loro funzione.

Soggetti indispensabili all'esercizio della giurisdizione sono gli avvocati.

Essi garantiscono al cittadino l'assistenza e la prossimità ai magistrati, e traducono per lui le attività tecniche che si svolgono nei giudizi, rendendogliele comprensibili ma garantiscono anche al sistema giudiziario la serenità e il distacco che il contatto diretto tra un cittadino animato da passioni e il magistrato potrebbe compromettere.

Il ruolo del difensore si svolge più efficacemente per l'intero sistema se egli ha coscienza della dignità della propria funzione; se il sistema giudiziario gli garantisce tutela e protezione quando agisce legittimamente; se per i cittadini sono chiari gli aspetti economici dell'attività del difensore e se per essi sono previste forme di assistenza gratuita in caso di difficoltà economica.

È utile investire impegno e risorse nell'educazione dei cittadini.

Questa educazione ed informazione costante sul sistema giudiziario non deve avere ad oggetto soltanto la spinta ad un generico rispetto della giurisdizione, ma soprattutto l'idea della indispensabilità della giurisdizione, come elemento irrinunciabile di uno Stato ordinato, deve garantire il rispetto per i propri cittadini.

In parallelo il sistema giudiziario deve inviare ai cittadini segnali costanti di efficienza, dimostrando che produce per loro soluzioni di conflitti e tutela di diritti; e nel contempo garantisce il rispetto dei presupposti legali dell'uso della forza esecutiva.

Vi è infine qualcosa di più generale ma di altrettanto importante.

Tutto quello che si è sinora detto può essere infatti contenuto come affermazione e norma nella costituzione e nella legge, oppure no; ma deve in primo luogo essere vissuto nell'attività quotidiana da tutti gli operatori del sistema giudiziario come costume e comportamento condiviso.

Esiste un costume condiviso per gli operatori dei sistemi giudiziari; può esistere una comune coscienza fra i giuristi di tutte le nazioni che senza imposizioni si sviluppi e si arricchisca nelle diversità.

* Magistrato

5.2

Iniziative internazionali ed europee per combattere la corruzione e la frode

*di Eugenio Zaniboni**

1. Introduzione: iniziative internazionali europee per combattere la corruzione e la frode.

La crescente interdipendenza dei mercati e degli Stati, alla quale si accompagna una rapida intensificazione dei movimenti di persone, di beni e di capitali nonché la diversità giuridica tra le legislazioni interne, sono tra i fattori¹ che hanno contribuito a conferire alla corruzione un carattere transnazionale². A queste trasformazioni, si può certamente aggiungere la comparsa di nuovi attori internazionali dotati di rilevanti competenze istituzionali nell'ordinamento economico internazionale, in particolare nel settore dei prestiti e/o finanziamenti per progetti di sviluppo, ovvero degli scambi commerciali.

Il rapido passaggio da una dimensione locale ad una internazionale dei fenomeni di corruzione ha generato non poche preoccupazioni tra gli Stati e i tentativi di mettere in opera un contrasto efficace ad una prassi ormai diffusa in un gran numero di transazioni internazionali³, si sono sviluppati, tra l'altro potenziando la collaborazione al fine di dotarsi di nuovi strumenti internazionali di carattere vincolante. Invero, l'attività anti-corruttiva della cosiddetta "Comunità internazionale" nella lotta alla corruzione ha raggiunto oggi una dimensione, almeno potenzialmente, universale con l'entrata in vigore della Convenzione anti-corruzione delle Nazioni Unite in virtù della quale gli Stati si obbligano a contrastare "effettivamente ed efficacemente" i reati corruttivi⁴.

L'Accordo costituisce un passaggio importante nella lotta alla corruzione e il punto di coagulo di una discussione durata quasi trent'anni: le prime risoluzioni dell'Assemblea generale sull'argomento risalgono, infatti, già alla metà degli anni settanta⁵, mentre è nel maggio 1979 che prende corpo un primo progetto di Convenzione, rimasto altresì per lunghi anni lettera morta. Una accresciuta consapevolezza dell'assenza di competitività, di investimenti, di sviluppo e di crescita che la corruzione genera, nonché la violazione dei diritti umani e la perdita dei valori che una società democratica subisce a causa della stessa, hanno dunque rafforzato sforzi di cooperazione, rendendo possibile l'entrata in vigore della Convenzione Onu. È con la risoluzione 58/4 del 31 ottobre 2003 che l'Assemblea Generale adotta il testo finale del trattato, aprendolo formalmente alla firma degli Stati durante la Conferenza di Merida in Messico del dicembre 2003⁶.

Con i suoi 72 articoli, il Trattato dell'Onu, attualmente firmato dalla quasi totalità degli Stati membri ma ratificato dalla sola metà di essi⁷, vincola i contraenti ad armonizzare i contenuti delle normative interne a quanto sancito dalla Convenzione stessa in materia di prevenzione, cooperazione, criminalizzazione e recupero delle risorse e rappresenta così una spe-

ranza di crescita per i tanti Paesi "affetti" dalla corruzione, siano essi in via di sviluppo o meno⁸.

Inizialmente fu ritenuto che il testo in questione potesse essere di riferimento solo per i Paesi del c.d. Terzo Mondo, all'interno dei quali i reati di corruzione (su piccola e grande scala) sono all'ordine del giorno⁹. In realtà, la molteplicità delle forme che la corruzione assume, la penetrazione che il fenomeno ha in più livelli e in più contesti, il suo alto grado di adattabilità, rendono il germe della corruzione un male "comune". Se a ciò si aggiungono anche le dinamiche di interazione ed i processi di scambio a cui gli Stati sono di frequente sottoposti, si perviene agevolmente alla conclusione secondo cui nessuno Stato è immune da pratiche collusive e criminali. Pertanto, gli episodi di corruzione si presentano anche nei Paesi sviluppati dove, ponendo a rischio i valori di etica, giustizia e meritocrazia, si privilegia la cultura dell'illegalità e del clientelismo¹⁰.

Quanto ai contenuti della Convenzione si può osservare, tra l'altro, la previsione dell'impegno (cfr. gli artt. 5 e 6) da parte degli Stati contraenti alla creazione di "Preventive anti-corruption body or bodies" di carattere indipendente, idonei a raggiungere gli obiettivi della Convenzione. Molti Paesi si sono già dotati di organismi di questo tipo da alcuni anni¹¹. Posto che il successo di ogni Convenzione è legato anzitutto al numero di ratifiche ricevuto, sarà dunque interessante osservare con quale speditezza i singoli Stati assumeranno un formale impegno in tale direzione.

Ma quanto è reale l'impegno degli Stati a combattere l'abuso di potere proveniente da settori pubblici o privati volto ad ottenere guadagni illeciti ed interessi personali? Il 26 maggio del 1997 l'Unione Europea, riconoscendo il pericolo e la gravità dei reati di corruzione in termini economici e ai fini di un miglioramento della cooperazione giudiziaria in materia penale, ha adottato la "Convenzione sulla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità Europee o degli Stati membri dell'Unione Europea"¹². Nonostante tale Accordo riproduca alcuni dettati legislativi della "Convenzione relativa agli interessi finanziari delle Comunità Europee", il suo valore aggiunto risiede soprattutto nelle disposizioni che tendono a criminalizzare qualsivoglia pratica corruttiva. Sono infatti puniti tutti i reati di corruzione, siano essi lesivi o meno degli interessi economici dell'Unione Europea.

Nello stesso anno, il 1997, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha adottato, a seguito di una raccomandazione¹³, la "Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali", entrata in vigore il 15 febbraio 1999¹⁴. Obiettivo della Convenzione è quello di preservare la lealtà, l'integrità, la trasparenza e le regole di funzionamento del "buon mercato". A tale scopo, l'accordo rende penalmente rilevante il comportamento di tutte quelle imprese che corrompono la figura dei pubblici funzionari, nazionali ed internazionali, per ottenere illeciti vantaggi nelle operazioni di commercio internazionale.

Ulteriori strumenti vincolanti, infine, sono stati adottati dal Consiglio d'Europa al fine di rafforzare, in materia civile e penale, la cooperazione tra Stati nella lotta al fenomeno¹⁵.

2. Il ruolo delle Organizzazioni Internazionali attive in campo economico e finanziario.

Si accennava in apertura al ruolo non secondario (per un verso o per l'altro) svolto da alcune Organizzazioni Internazionali. Su questo piano va osservato come l'attività della Banca Mondiale, finanziatrice oramai da oltre mezzo secolo di ingenti quantità di risorse economiche indirizzate ai Paesi in via di sviluppo e alle economie in transizione, abbia di recente intrapreso un deciso cambiamento di rotta circa l'intensità con la quale combatte gli episodi di corruzione diffusi soprattutto nel settore degli aiuti allo sviluppo. I fondi erogati dall'istituzione di Bretton Woods danno origine a numerose gare d'appalto e, in non poche occasioni, i capitali con cui sono stati finanziati progetti di sviluppo, hanno subito, per così dire, una deviazione di percorso, finendo nelle tasche di ufficiali, pubblici o privati, che se ne sono avvalsi per uso privato.

Dal 1996, con l'arrivo dell'allora Presidente Wolfensohn, la Banca Mondiale ha tentato di adottare linee-guida contro la corruzione e di aumentare i poteri di controllo, in particolare investigando su ogni accusa di corruzione emergente all'interno dei progetti che essa stessa finanzia ed includendo in una lista nera "name and shame" tutte le imprese colpevoli di corruzione¹⁶.

I risultati di questi primi sforzi della Banca Mondiale nella lotta contro «il cancro della corruzione» - come dallo stesso Wolfensohn chiamata - si sono tuttavia rivelati molto modesti, al punto che come di recente osservato, «...the Bank's lending practices have failed to match its rhetoric.»¹⁷ Di qui il fiorire di una letteratura molto critica risalente alla fine degli anni Novanta sulla (in)capacità dell'Organizzazione di contrapporsi realmente in modo efficace al fenomeno della corruzione. Oggetto principale degli attacchi la struttura portante del sistema messo in piedi per la concessione dei crediti, un meccanismo semplice e complesso allo stesso tempo dove, in fondo, non risultava conveniente per nessuno degli attori in gioco puntare troppo i piedi al fine di ottenere trasparenza e razionalità economica¹⁸. Sicché i primi segnali del mutamento in atto in tema di scelta dei criteri di finanziamento sembrano, allo stato, derivare più che da una precisa strategia di azione, dalla determinazione dell'attuale presidente¹⁹ di rifiutare o sospendere la concessione di singoli prestiti, a volte già operativi, laddove siano pervenuti elementi di valutazione negativi circa la reale destinazione dei finanziamenti²⁰ o addirittura anche indizi ricavati da comportamenti... "eccentrici" di organi di vertice degli Stati²¹.

Anche il Fondo Monetario Internazionale, mediante la sua attività di controllo delle politiche economiche degli Stati, ha condotto interessanti iniziative - anche in collaborazione con la

Banca Mondiale - intervenendo direttamente sulla *governance* dei Paesi e imponendo codici di buona condotta. Inoltre, il Fondo Monetario, promuovendo un approccio comune ed un'azione condivisa contro il riciclaggio di danaro, collabora con il *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), organizzazione fondata dai Paesi del G7 nel 1989 con l'obiettivo principale di contrastare l'utilizzo di danaro sporco.

Nel 2001, a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre, il FMI ha potenziato l'attività in materia di lotta alla corruzione e riciclaggio di danaro, introducendo un nuovo programma, l'*Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism* (AML/CFT) con il quale l'operato di molti Paesi è divenuto oggetto di severi controlli e altrettante ispezioni²².

3. Considerazioni finali.

Appare evidente come, attraverso le pratiche di corruzione, sia la criminalità organizzata sia le grandi *corporation* indeboliscano e influenzino, come testimoniano gli esempi sopra riportati²³, le strutture amministrative economiche e sociali degli Stati²⁴.

Nella lotta alla corruzione oltre al potenziamento degli strumenti legislativi (al riguardo dei quali va fortemente auspicata la celere ratifica da parte di tutti gli Stati della Convenzione delle Nazioni Unite) è dunque utile divulgare e rendere noti gli effetti negativi che la corruzione riverbera nell'economia e nei rapporti sociali.

La società informata è la stessa che pone al vertice delle proprie istituzioni politici corretti ed i cui cittadini, dotati di maggiore responsabilità, sono in grado di adottare decisioni più giuste e consapevoli. La formazione della società rafforza e velocizza il processo di responsabilizzazione degli Stati, rende informati i cittadini della corruzione e delle sue disastrose conseguenze e fortifica per questo la lotta al fenomeno.

La prassi degli ultimi anni sembra dimostrare che, per il raggiungimento di tali obiettivi, agevolando in termini di consapevolezza e cognizione di causa, la partecipazione della cosiddetta società civile alla costruzione di una società eticamente più sana²⁵, fondata su valori condivisi universalmente²⁶, il ruolo del diritto internazionale (e delle organizzazioni che nell'ordinamento internazionale operano) resta di assoluta preminenza.

* Eugenio Zaniboni è docente di Diritto internazionale presso l'Università di Napoli "L'Orientale".

1 Per approfondimenti sul punto cfr. MANACORDA, S., *La corruzione internazionale del pubblico agente*, Napoli, 1999.

2 Per una recente analisi del fenomeno, seppure in termini non strettamente giuridici, cfr. il numero 1/2004 della rivista Grotius, dal titolo *Criminalità organizzata transnazionale e permeabilità del sistema internazionale*, con contributi di BONANATE, L., et al.

3 Nota ad esempio DRAETTA, U., "L'azione comunitaria contro la corruzione" *Impresa & Stato*, n.29, http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_29/draetta.htm, come si moltiplichino «i rapporti commerciali internazionali che prevedono complicati schemi contrattuali, il cui vero scopo è quello di assicurare, nel modo meno facilmente identificabile, il pagamento di una somma di denaro o la corresponsione di altri vantaggi da chi ottiene una commessa agli individui che hanno il potere di influenzare la decisione del cliente».

4 "The purposes of this Convention are...to promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more

- efficiently and effectively”, “United Nations Convention Against Corruption” (UNCAC), art. 1 lett. A.
- 5 Tra i primi documenti ad occuparsi del tema in esame, cfr. ad es. la Risoluzione dell’Assemblea generale n. 3514 (XXX) del 15 dicembre 1975, Measures against corrupt practices of transnational and other corporations, their intermediaries and other involved.
- 6 High-level Political Conference for the Purpose of signing the United Nations Convention Against Corruption. 9-11 dicembre 2003, Merida, Messico.
- 7 Attualmente gli Stati firmatari della Convenzione Onu sono 140, quelli ratificanti 88. L’elenco dei Paesi è consultabile su www.unodc.org. Dato aggiornato al 20 mar. 07.
- 8 V. infra le osservazioni sviluppate nel par. 3 e nel par. 4.
- 9 Sul punto, KOFELE-KALE, N., “Change or the Illusion of Change: the War Against Official Corruption in Africa”, The George Washington International Law Review; 2006; pp. 697-747.
- 10 Cfr. sul punto BORLINI, L., “La lotta alla corruzione internazionale: le Convenzioni dell’OCSE e delle NU, il caso Enelpower e la tangentopoli irachena”, La comunità internazionale, 1/2005, pp. 75-95.
- 11 Un interessante studio che prende in esame il funzionamento di organismi per la lotta alla corruzione creati in vari Paesi e formula proposte per migliorarne l’efficienza è contenuto in POPE, J. - VOGEL, F., “Making Anticorruption Agency More Effective”, Finance & Development, vol. 37, n. 2, 2000. Per quanto riguarda le recenti strategie adottate ad Hong-Kong, cfr. “Human Rights Approaches of Corruption Control Mechanisms - Enhancing the Hong Kong Experience of Corruption Prevention Strategies”, San Diego International Law Journal, 2004, p. 323 ss. Per l’Australia: Fraud Control in Australian Government Agencies - Better Practice Guide, 2004, pp. 71.
- 12 La Convenzione sulla lotta contro la corruzione concernente funzionari delle Comunità Europee o funzionari degli stati membri dell’Unione Europea, adottata il 26 maggio 1997 è entrata in vigore nel 2002.
- 13 Recommendation of the Oecd Council on Combating Bribery in Transactional Business Transactions, Doc. C(97)123/Final.
- 14 Cfr. il commento di DRAETTA, U., “La lotta alla corruzione nel commercio internazionale”, Impresa & Stato, n. 47, http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_47/draetta.htm.
- 15 Ci riferiamo alla Convenzione di diritto penale sulla corruzione, adottata nel novembre del 1998, in vigore dal luglio 2002 e alla Convenzione di diritto civile contro la corruzione, adottata nel novembre del 1999, in vigore dal novembre 2003.
- 16 La lista nera comporta l’esclusione, temporanea o permanente, di tutte le compagnie coinvolte in azioni corruttive che rischiano di vedere annullati benefici e prestiti provenienti dalla Banca per almeno cinque anni. Un interessante contributo relativo alle attività e alle iniziative intraprese dalla Banca Mondiale è contenuto in CHANDA P., The Effectiveness of the World Bank’s anti-corruption efforts: current legal and structural obstacles and uncertainties, Denver Journal International Law&Policy, 2004, pp.315-353.
- 17 Cfr. ad es. l’articolo “To Battle Graft, the World Bank’s President Needs a Proper Strategy” apparso in The Economist del 4 marzo 2006.
- 18 «The World Bank is a development institution, but it is also a political animal... Firms based in donor countries want to continue contracting with borrower countries under World Bank loans; borrowers want to maintain Bank support. These interests of donors and borrowers form the political coalition that supports the Bank. Thus, there is a bias in favor of making loans without asking too many questions about the integrity of the projects». Così l’ottimo contributo di ACHERMAN, S., The Role of The World Bank in Controlling Corruption”, Law and Policy in International Business, 1997, pp. 93-114, p. 94, cui si rimanda per ulteriori riferimenti bibliografici.
- 19 Il Presidente della Banca Mondiale al momento in cui si scrive è Paul Wolfowitz, in carica dal 31 marzo 2005.
- 20 « The Bank has stopped or delayed projects, including loans to India, Bangladesh, Argentina and Kenya, because they whiff of graft. It suspended loans to Chad... But it is not enough. To battle corruption successfully, Mr Wolfowitz needs a more coherent strategy than simply saying no to isolated loans...». Così The Economist del 4 marzo 2006, cit..
- 21 «Disgruntled shareholders grumble that Mr Wolfowitz’s concerns about Congo’s debt relief were voiced only at the last minute, after a newspaper report that the country’s president racked up an \$81,000 hotel bill on a trip to New York.». Ibid..
- 22 Dal 2004, il programma AML/CFT rientra nelle regolari attività del FMI.
- 23 Cfr. supra le nota n. 3 e n. 6.
- 24 Insistono sul punto, da ultimo, anche le raccomandazioni elaborate nell’ambito del Congresso internazionale sul diritto penale, sessione di Pechino, svoltosi dal 12 al 19 settembre 2004.
- 25 Nel preambolo del più volte citato Accordo delle Nazioni Unite si legge: « The prevention and eradication of corruption is a responsibility of all States and they must cooperate with one another, with the support and involvement of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations...».
- 26 V. l’art. 5 della stessa Convenzione: «Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anticorruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law...».

Caso Studio

Azioni contro la corruzione nella Pubblica Amministrazione e nella Magistratura

Il Codice Internazionale di Condotta per Funzionari Pubblici e i Principi Universali di Bangalore per la Condotta dei Magistrati

di Anna Marra*

“Countries emerging from conflict and crisis are vulnerable to weak or non-existent rule of law, inadequate law enforcement and justice administration capacity, and increased instances of human rights violations. This situation is often exacerbated by a lack of public confidence in State authorities and a shortage of resources”.

Louise Arbour

Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani

La corruzione nei settori pubblici compromette la democrazia, la certezza del diritto ed il benessere economico, minando la gestione delle finanze pubbliche e la capacità di rendere conto di tale gestione, scoraggiando l'investimento straniero e soffocando lo sviluppo. Essa riduce l'efficacia della Pubblica Amministrazione e vizia le decisioni inerenti alla spesa delle risorse pubbliche, sottraendo risorse preziose e necessarie a settori quali la salute e l'educazione per incanalarle in settori in cui vi è più propensione alla corruzione e all'arricchimento personale.

Funzionari corrotti o collusi che svolgano funzioni pubbliche nel settore esecutivo, legislativo o giudiziario possono con le loro condotte destabilizzare l'intera società e distruggere le legittime aspirazioni dei cittadini ad una migliore qualità di vita.

Partendo da queste premesse, convinta della necessità di promuovere la trasparenza e la rendicontazione (*accountability*) nel settore pubblico, nel 1996 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava il **Codice Internazionale di Condotta per Funzionari Pubblici** e lo raccomandava agli Stati Membri come strumento guida nelle strategie anti-corruzione attuate in ogni Paese (RES 51/59 - 1996).

Un anno più tardi, il 21 Novembre 1997, i Paesi Membri dell'OCSE e i cinque Paesi non membri (Argentina, Brasile, Bulgaria, Cile, Repubblica Slovacca) adottavano la **Convenzione contro la corruzione del pubblico funzionario straniero nelle operazioni economiche internazionali**, che veniva firmata a Parigi il 17 dicembre del 1997.

Il Codice di Condotta delle Nazioni Unite e la Convenzione OCSE contro la corruzione con-

dividono l'idea che la fiducia che i cittadini ripongono nel servizio pubblico impone che i funzionari osservino i più alti standard etici nell'esercizio del proprio incarico.

Secondo il Codice di Condotta, un funzionario pubblico, ossia colui che viene riconosciuto tale dalla legislazione nazionale, ha il dovere di agire nell'interesse pubblico in quanto occupa una posizione "di fiducia", laddove per "agire nell'interesse pubblico" si intende non solo essere leali nei confronti degli interessi del proprio Paese così come espressi dalle istituzioni democratiche che governano, ma anche svolgere gli incarichi e le funzioni stabilite seguendo i criteri di efficienza, efficacia e integrità, in coerenza con il quadro legislativo, amministrativo e politico di riferimento.

Un funzionario pubblico ha il dovere di amministrare le risorse pubbliche di cui è responsabile nel modo più efficace ed efficiente, da un lato, e, dall'altro, attuando una condotta onesta ed imparziale nelle relazioni interne ed esterne.

In ottemperanza ai principi di correttezza, attenzione, imparzialità proclamati nel Codice di Condotta, si vieta ai funzionari pubblici di accordare o porre in essere alcun trattamento privilegiato o, al contrario, discriminatorio nei confronti di qualunque gruppo o individuo, così come di abusare del potere e dell'autorità che derivino dalla carica che rivestono.

Il Codice disciplina parimenti il tema del "conflitto di interessi" e della "disqualification", proibendo ai pubblici funzionari di:

- usare l'autorità che deriva dalla carica che rivestono, per avvantaggiare indebitamente un congiunto proprio o un congiunto di un proprio familiare, o per interessi finanziari;
- avviare qualunque operazione commerciale, acquisire qualunque posizione o funzione o avere qualunque interesse finanziario, commerciale, etc. che siano incompatibili con l'ufficio, le funzioni e le incombenze assunte;
- usare impropriamente denaro pubblico, proprietà pubbliche, servizi o informazioni di cui si è entrati in possesso nello svolgimento, o come risultato, del proprio incarico in attività non inerenti all'attività ufficiale;
- trarre vantaggi dalla posizione e dal ruolo precedentemente rivestiti, dopo avere lasciato l'incarico.

Il Codice prevede, inoltre, che "i pubblici funzionari, nei limiti previsti dalla loro posizione e in conformità con quanto stabilito dalla legge e dai regolamenti, debbano dichiarare le attività e gli interessi di natura economica, commerciale e finanziaria o le attività intraprese per

profitto personale da cui potrebbe sorgere un conflitto di interessi. In situazioni di possibile o verosimile conflitto di interessi tra le funzioni svolte e gli interessi privati, i funzionari pubblici dovranno attuare tutte le misure previste per ridurre o eliminare il suddetto conflitto”.

Per quanto concerne la pubblicazione degli *asset*, il funzionari pubblici devono dichiarare o rivelare i propri *asset* e le proprie responsabilità, così come, se possibili, quelli dei propri congiunti e/o dipendenti, secondo la loro posizione e in conformità a quanto permesso o richiesto dalla legge o dai regolamenti.

I funzionari pubblici non possono richiedere o ricevere direttamente o indirettamente alcun regalo, favore o altro tipo di vantaggio che possano influenzare l'esercizio delle loro funzioni, lo svolgimento del proprio incarico o la determinazione del loro giudizio.

Informazioni di natura confidenziale di cui il funzionario pubblico entri in possesso devono essere mantenute confidenziali a meno che la legislazione nazionale, lo svolgimento dell'incarico o il bisogno di giustizia richiedano che si attui necessariamente in altro modo.

L'attività politica o le altre attività che non rientrino nelle funzioni previste dalla propria carica, secondo quanto stabilito da leggi e regolamenti, non devono pregiudicare il sentimento di confidenza della comunità che il funzionario svolgerà il suo incarico in modo imparziale.

Sebbene sia difficile valutare gli impatti diretti che l'adozione del Codice di Condotta da parte dell'Assemblea Generale abbia potuto produrre nelle legislazioni nazionali, l'analisi delle risposte date ad un sondaggio effettuato dal Consiglio Economico e Sociale negli anni successivi indica che i principi base e le principali disposizioni contenute nel Codice di Condotta sono stati fatti propri, con modalità e gradi di adesione differenti, dalle legislazioni nazionali di molti Paesi. La firma e la ratifica degli strumenti giuridici internazionali contro la corruzione, che sono stati negoziati e adottati sotto l'egida di diverse organizzazioni internazionali negli ultimi anni e che fanno riferimento esplicito al Codice di Condotta, dovrebbero promuoverne e rafforzarne l'applicazione a livello nazionale. (16-25th April 2002, Economic and Social Council, *“Implementation of the International Code of Conduct for Public Officials”*).

Alla fine degli anni novanta, altri organismi internazionali - come il Consiglio d'Europa (*Model code of conduct for public officials*, 2000) e la Commissione Europea (*Code of conduct: Commissioners and Departments*) - adottavano un codice di condotta per funzionari pubblici ritenendo che le Amministrazione Pubbliche giochino un ruolo essenziale nelle so-

cietà democratiche e che i funzionari pubblici siano un fattore chiave nelle amministrazioni.

Lo stesso ruolo essenziale è svolto nella società democratica dal sistema giudiziario e dagli attori che in esso operano: magistrati, pubblici ministeri, avvocati, funzionari, etc...

L'amministrazione della giustizia desta particolari preoccupazioni negli Stati con istituzioni ed economie fragili, in quanto una cattiva amministrazione costituisce uno dei principali ostacoli allo sviluppo.¹ Nei Paesi in via di sviluppo politiche non corrette, sistemi giudiziari deboli e forze militari corrotte producono un'accentuarsi della criminalità, dell'insicurezza e della paura, e impediscono alle fasce sociali svantaggiate e maggiormente vulnerabili di accedere ai servizi pubblici, di investire per migliorare il proprio futuro e di sottrarsi all'indigenza.²

Anche se il diritto alla giustizia viene proclamato nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani come un "bene pubblico" che ogni Stato ha l'obbligo di difendere e preservare, per molto tempo l'amministrazione della giustizia non è stata considerata un "servizio per lo sviluppo". Il Rapporto dello Sviluppo Mondiale del 2004 definisce l'istruzione, la sanità, l'acqua e l'elettricità come "i servizi che hanno una maggiore interdipendenza con lo sviluppo umano", ma non si riferisce alla giustizia.³

Invero, il rispetto e l'attuazione dei diritti umani dipendono, in ultima istanza, dalla corretta amministrazione della giustizia. Quando un'istituzione del settore giudiziario è corrotta, non risulta indebolita solo l'istituzione stessa, ma anche la sua capacità di sostenere gli attori virtuosi che si muovono intorno.

L'esperienza rivela che "in alcuni Paesi, le istituzioni che appartengono al settore della giustizia sono state concepite e strutturate in maniera tale da potere perpetuare gli interessi di un'élite economica e politica a spese della maggioranza della popolazione. In molti altri Paesi, le regole formali che apparentemente sono poste per tutelare gli interessi di una comunità più ampia sono indebolite dalle pratiche istituzionali e dalle strategie informali. Che ciò sia quello che si definisce "élite capture" o corruzione, di fatto questi sistemi e queste pratiche servono per accrescere il potere e la ricchezza di pochi a discapito della collettività, e sono i poveri coloro che soffrono le conseguenze più dure. (...) Per lo più, la magistratura è un monopolio; i giudici hanno un enorme potere discrezionale nel prendere decisioni, mentre il loro obbligo di trasparenza è minimo".⁴

A titolo di esempio, nel 2001 Dato'Param Cumaraswamy, *Rapporteur* Speciale delle Nazioni

Unite per l'Indipendenza dei Giudici e dei Pubblici Ministeri, denunciava che in Messico la corruzione toccava il 50-70% dei giudici federali e che il Consiglio della Magistratura Federale non aveva mai sanzionato un giudice per corruzione. Nel 2004 in Kenya un terzo dello staff giudiziario veniva rimosso per corruzione, con il risultato peraltro di lasciare il sistema maggiormente indebolito, in quanto non era stata predisposta una strategia di rinnovamento. In Vietnam era, ed è tuttora, molto comune che le *élite*, che siano parte ad un processo, si pongano in contatto con il giudice per influenzare la sua decisione: questa pratica viene chiamata "*telephone justice*".

Le Corti, controllate da interessi politici e/o economici, di fatto favoriscono - anziché contrastare - gli abusi di potere. Poiché hanno il dominio assoluto della società e della magistratura, le élite politiche e/o economiche possono influenzare sia la fase di produzione della legge (processo legislativo) che la fase di attuazione (processo esecutivo e giudiziario). *Ça va sans dire* che un magistrato corrotto o propenso ad essere corrotto non è motivato né interessato ad eliminare la corruzione presente nelle istituzioni pubbliche!⁵

I sistemi giudiziari che sono incomprensibili, inaccessibili anche logisticamente, inaffidabili o incredibilmente lenti o disonesti, di fatto precludono alla gente comune il diritto ad un giusto processo e ad una la tutela giudiziaria.⁶

Una magistratura eticamente compromessa significa che i meccanismi istituzionali e giuridici progettati per contrastare la corruzione, anche se mirati, efficaci ed onesti, vengono paralizzati. Di conseguenza, è fondamentale stabilire criteri e meccanismi di trasparenza e integrità che permettano di sostenere i magistrati virtuosi e di identificare e rimuovere dall'incarico i corrotti.

Al fine di promuovere l'integrità e la trasparenza nella magistratura, nel 2000, in stretta collaborazione con TI, il Dipartimento Britannico per lo Sviluppo e il *Rapporteur* Speciale delle Nazioni Unite per l'Indipendenza dei Giudici e degli Avvocati, l'Unità contro la Corruzione organizzava quattro incontri che hanno coinvolto esponenti apicali del settore della giustizia di Paesi con sia *common law* che *civil law*. Gli incontri avevano come obiettivo di identificare buone pratiche e riflettere in merito alla loro applicazione.

Il risultato atteso da questo processo prevedeva l'ideazione di un piano d'azione modello per una riforma giudiziaria, una metodologia per valutare l'integrità e la capacità nel settore della giustizia e un documento - i Principi Universali di **Bangalore per la Condotta della Magistratura** - che veniva presentato alla Commissione sui Diritti Umani delle Nazioni Unite

nel 2003 nel corso della sua 59esima sessione.

Il Gruppo di Lavoro identificava sette principi base che avrebbero dovuto guidare la condotta di un magistrato:

- INDIPENDENZA - "L'indipendenza della magistratura è un prerequisito per la certezza del diritto ed una fondamentale garanzia per un processo giusto".
- IMPARZIALITÀ - "L'imparzialità è essenziale per il compimento corretto della funzione giudiziaria. Si applica non solo alla decisione, ma anche a tutto il processo che produce quella decisione".
- INTEGRITÀ - "L'integrità è essenziale per il compimento dell'ufficio giudiziario".
- PROPRIETÀ - "La proprietà così come la sua pubblicazione sono essenziali per lo svolgimento di tutte le attività di un giudice".
- UGUAGLIANZA - "Assicurare parità di trattamento a tutti coloro che stiano di fronte ad una corte è essenziale nello svolgimento della funzione giudiziale".
- COMPETENZA E DILIGENZA - "La competenza e la diligenza sono prerequisiti indispensabili per svolgere la funzione giudiziale".

In occasione dei "Corsi di formazione contro la corruzione per rappresentanti della società irachena", organizzati da Transparency International Italia su proposta del Ministero degli Affari Esteri, è stato proposto un lavoro in classe per riflettere sui Principi di Bangalore. I partecipanti sono stati suddivisi in cinque gruppi e a ciascun gruppo è stato chiesto di analizzare i principi secondo differenti prospettive:

- il punto di vista del magistrato;
- il punto di vista del pubblico ministero;
- il punto di vista dei litiganti (nel caso di un processo civile) o dell'imputato (nel caso di un processo penale);
- il punto di vista della vittima;
- il punto di vista della comunità.

L'obiettivo dell'esercizio proposto era di ragionare sulla percezione che hanno i diversi attori coinvolti in un processo rispetto ai principi di cui sopra.

* Avvocato

1 Narayan, Patel, Schafft, Rademacher (2000) e Narayan, Chambers, Kaul Shah, and Petesch (2000).
2 OCSE (2005B) p11.

3 Banca Mondiale (2003B), p1.

4 Law or Justice: building equitable legal institutions, Decker, Sage, Stefanova, 2005

5 Id.

6 Id. "In many developing countries, whether formal justice systems are captured by elite interests or are discriminatory or not, they are more often than not inaccessible to the vast majority of the population. Access is often limited by economic, political, geographic or linguistic factors. State legal systems often lack adequate infrastructure or are so institutionally weak that citizens are unable to physically access them, let alone to claim or enforce their rights. In many countries, customary systems operating outside of the state regime are often the dominant form of regulation and dispute resolution. In Sierra Leone about 85 percent of the population falls under customary law. Customary tenure covers 75 percent of land in most African countries, affecting 90 percent of land transactions in Mozambique and Ghana. Formal institutions are normally located in large cities, thus those living in rural areas or in the periphery of the main cities, often do not have easy access to the tribunals. Where road infrastructure is poor or transportation is missing, people have to walk sometimes for days in order to reach the nearest district court as it is the case in Ethiopia. Legal services are also often non-existent in rural areas. In Sierra Leone, a population of approximately five million people boasts only 125 lawyers, 95 percent of whom are based in the capital Freetown".

CAPITOLO 6

CONVENZIONI E STRUMENTI LEGISLATIVI PER COMBATTERE LA CORRUZIONE

6.1

Promozione dello stato di diritto e del buon governo attraverso la formazione giuridica nei Paesi in via di Sviluppo. Il Programma dell'IDLO

*di Giulio Zanetti**

L'IDLO, Organizzazione Internazionale di Diritto per lo Sviluppo, è una organizzazione inter-governativa, senza scopo di lucro.

Il suo staff è composto da oltre 80 persone di 28 diverse nazionalità. La Sede principale ed il Centro di Ricerca e di Insegnamento a Distanza si trovano a Roma: sono anche presenti un Centro regionale a Sydney in Australia, un Centro regionale al Cairo, in Egitto, un Ufficio di coordinamento progetti a Kabul, in Afghanistan ed uno a Dili, Timor Est.

Gli Stati membri dell'IDLO sono 18 Australia, Austria, Bulgaria, Burkina Faso, Colombia, Ecuador, Egitto, Filippine, Francia, Italia, Norvegia, Olanda, Cina, Romania, Senegal, Sudan, Tunisia, Usa.

La missione dell'IDLO è la promozione dello **Stato di Diritto e del Buon Governo** nei Paesi in via di sviluppo e in transizione economica, attraverso la formazione legale, l'assistenza tecnica, l'insegnamento a distanza, la ricerca e le pubblicazioni.

L'obiettivo finale è quello di credere ad un mondo senza povertà, nel quale possano essere assicurati la giustizia e il rispetto per ogni essere umano e che sia costituito sullo stato di diritto.

Lo Stato di Diritto è fondamentale per lo sviluppo di un Paese. L'assenza di un buon sistema legale, infatti, è una barriera fondamentale per uno sviluppo economico e sociale sostenibile e per il fiorire di relazioni commerciali.

La formazione legale dell'IDLO si avvale di una metodologia partecipativa unica, specifica per la formazione di adulti professionisti nel settore legale ed è concepita su misura per i beneficiari attraverso un'iniziale valutazione dei bisogni ed una definizione degli obiettivi per poi articolarsi in un approccio pratico, di interazione, attraverso esercizi e simulazioni.

L'obiettivo, infatti, è quello di creare capacità a livello locale in grado di riprodurre le attività che l'IDLO svolge a livello internazionale con il contributo di Associazioni di ex partecipanti e Organizzazioni partner, al fine di creare una Rete di organizzazioni della società civile locale indipendenti.

Le aree principali di intervento sono 4:

- riforma giudiziaria
- *governance*
- investimenti, affari, diritto commerciale e finanziario
- commercio internazionale pubblico e proprietà intellettuale

I programmi di formazione sono articolati attraverso 6 corsi regolari a Roma su base annuale, realizzati in inglese e francese, 3 corsi regionali su base annuale e 24 progetti di formazione effettuati direttamente nei Paesi beneficiari (nel 2005).

Negli ultimi anni l'IDLO ha svolto varie attività focalizzate sulla lotta alla corruzione, ne ricordiamo alcuni:

- Conferenza "Anti-Corruption Coalition" (Bulgaria, 2000)
- Study Tour "Anti-Corruption" (Italia, 2001)
- Conferenza "Anti-Corruption" (Italia, 2002)
- Seminario "Bulgarian Anti-Corruption Commission Capacity Building" (Italia, 2003)
- Seminario "Anti-Corruption" per Nigeriani e Georgiani, (Italia 2005)
- Seminario "Anti-Corruption" for Nicaraguaiani and Peruviani (Perù, 2005)
- "International Expert Group Meeting on Anti-Corruption" (Egitto, 2005)

Fin dal 1983, anno della sua fondazione, 17.000 individui hanno partecipato a corsi dell'IDLO, con partecipanti provenienti da 178 Paesi; i progetti di formazione realizzati da IDLO in inglese, francese, spagnolo, arabo e altre lingue sono circa 432.

* Program Legal Counsel and IDLO Head of Anglophone Department

6.2

Applicazione della Rule of Law in Iraq

di Luigi Biamonti*

Alla base della Democrazia ci sono quattro elementi:

- 1) un sistema politico per scegliere e sostituire i governi con elezioni libere e giuste;
- 2) la partecipazione attiva delle persone, in particolar modo dei cittadini alla vita politica e civile;
- 3) la protezione dei diritti umani di tutti i cittadini;
- 4) ed infine, ma di certo non per ordine di importanza, uno stato di diritto (*rule of law*) nel quale le leggi e i procedimenti giuridici siano applicati ugualmente per tutti i cittadini.

Nella mia trattazione mi soffermerò su questo ultimo elemento: **la rule of law e le sue applicazioni**. Come considerazione preliminare desidero esprimere alcuni principi base prima di entrare nel vivo di questa materia.

La democrazia è un sistema regolato da leggi e non da singole persone, che protegge i diritti dei cittadini, mantiene l'ordine e limita il potere dei governi. Tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge. Nessuno può essere discriminato per la sua razza, religione, gruppo etnico, o genere, nessuno può essere arrestato, imprigionato o esiliato o tassato arbitrariamente. Il detenuto avrà diritto di conoscere le accuse e deve essere considerato innocente fino a quando non verrà riconosciuto colpevole dopo un giusto processo, giudicato da una corte pubblica imparziale ed indipendente da altri organi di governo. Nessuna regola, ministro o partito politico può influenzare l'operato di un giudice. Tortura e trattamenti inumani sono assolutamente proibiti.

La *rule of law* pone dei limiti al potere dei governi, e i membri di questi non devono violare tali limiti e non possono usare il loro potere per arricchirsi. Corti indipendenti e commissioni devono punire la corruzione, non importa la carica rivestita dal colpevole. In altre parole, quindi, nessuno può essere considerato al di sopra della legge sia che si tratti di un re o di un presidente in carica.

Dopo aver detto ciò possiamo analizzare due tipi di definizioni di *rule of law*:

- A) quelle che pongono una particolare attenzione al fine che la *rule of law* deve svolgere nella società (come sostenere la legge e l'ordine e fornire sentenze prevedibili ed efficienti);
- B) quelle che sottolineano il complesso istituzionale ritenuto necessario per una applicazione corretta della *rule of law* (come leggi esaustive, corti efficienti e agenzie che si occupano

dell'*enforcement* del diritto commerciale).

Per ragioni storiche e pratiche gli studiosi di diritto hanno favorito il primo tipo di definizione. I professionisti dei programmi di sviluppo tendono ad usare, invece, questo secondo tipo di definizione.

La *Rule of law* in Iraq

Come ogni effetto della democratizzazione la promozione della *rule of law* richiede pazienza, una costante cooperazione con i partner e investimenti di lungo termine sulle persone di altri paesi e altre culture.

Ciò implica una riprogettazione dell'architettura del sistema legale del paese attraverso un forte impegno a costruire e rafforzare le istituzioni della società civile, che sono fondamentali per creare un ambiente favorevole, in cui le persone possano vedere e aspettarsi che le leggi umane siano parte integrante delle loro vite.

Stabilire la *rule of law* in Iraq richiede una ricerca empirica e approfondita dei bisogni fondamentali del Paese.

La prima domanda che dobbiamo chiederci è: **la società irachena rispetta la *Rule of Law* nelle sue componenti fondamentali?**

- Il governo agisce attraverso leggi scritte precedentemente per prendere le decisioni e promuove leggi attraverso dei criteri concreti?
- Sono tutti uguali i cittadini davanti alla legge?
- L'uguaglianza è in grado di incontrare la resistenza culturale (i diritti delle donne)?
- L'uguaglianza richiede un *enforcement* da parte dei tribunali?
- L'accesso alla giustizia è garantito a tutti i cittadini?
- La polizia garantisce il rispetto della legge e dell'ordine domestico?

Certamente non è semplice rispondere a queste domande.

Nel Giugno del 2004 con lo scioglimento della *Coalition Provisional Authority* (CPA) è iniziato il periodo di transizione durante il quale sono state realizzate una serie di azioni, come il completamento della bozza di Costituzione nell'ottobre 2005 ed in seguito le elezioni per formare il nuovo governo, i cui risultati sono stati proclamati il 10 Febbraio 2005.

Il governo iracheno in partnership con gli altri paesi ha fatto numerosi progressi nella ricostruzione e stabilizzazione del paese.

Oltre ad una nuova costituzione ed alla formazione del parlamento, le nuove forze di sicurezza si sono assunte una crescente responsabilità per la sicurezza della nazione. L'economia sta lentamente riprendendosi e sono stati realizzati molti progetti volti a ripristinare le reti

elettriche, il sistema idrico e la capacità produttiva di petrolio.

Nonostante questi progressi, l'Iraq ha incontrato parecchi ostacoli anche se ha avuto molte coordinate dalla Risoluzione del consiglio di sicurezza 1546.

Cira 8,5 milioni di Iracheni si sono recati alle urne e hanno eletto l'Assemblea e approvato la Costituzione che **protegge i diritti umani, la libertà religiosa, l'uguaglianza delle donne e il sistema di rule of law.**

Nonostante la maggioranza degli Iracheni abbia votato seguendo *sectarian lines* la crescente partecipazione al processo politico dimostra significativi progressi politici e democratici.

La democrazia però è qualcosa in più di un'elezione in cui le persone riescono a scegliere i loro leader. La democrazia deve essere in grado di proteggere il diritto fondamentale dei cittadini a pensare con la propria testa, poter professare la propria religione, poter godere della libertà di espressione e poter manifestare le proprie opinioni. La democrazia deve essere in grado di garantire lo stato di diritto che protegge i cittadini, mantenere l'ordine e limitare il potere dei governi. Nessuno deve considerarsi al di sopra della legge nemmeno un re o un presidente.

La legge deve essere giusta, imparziale e costantemente garantita dai tribunali che devono essere indipendenti dai governi. La legge deve inoltre proteggere i diritti delle minoranze e deve garantire la libertà di espressione a tutti i componenti della società civile. La decentrazione del potere deve essere incoraggiata come un strumento in grado di dare la possibilità a tutti i gruppi politici di condividere il potere.

La legge di amministrazione dello stato iracheno nel periodo di transizione (*Transitional law*) non si discosta in maniera drastica dalla costituzione, si basa su cinque tematiche fondamentali:

- 1) **diritti dei cittadini**
- 2) **rule of law**
- 3) **struttura dell'Esecutivo**
- 4) **controllo ed equilibrio**
- 5) **decentralizzazione del potere, come mezzo per risolvere i conflitti.**

1) La nuova legge, nonostante sia estremamente essenziale, è molto innovativa e garantisce i diritti fondamentali del cittadino.

Sotto la legge gli Iracheni sono in grado di potersi esprimere, possono formare associazioni e organizzazioni, riunirsi e manifestare pacificamente.

Tutti gli iracheni sono uguali senza distinzione di genere, religione, nazionalità e nessuno può essere privato della sua libertà, se non per motivi legali. Nessuno può essere arrestato o in-

giustamente o detenuto per le proprie idee politiche o religiose.

Ognuno ha diritto ad un giusto processo regolato dalla legge, nel più breve tempo: il processo deve essere pubblico e svolto da una magistratura indipendente.

La tortura è proibita in ogni circostanza e gli Iracheni sono garantiti da tutti i diritti espressi nei trattati e accordi internazionali.

Se questi diritti verranno garantiti e rispettati, l'Iraq sarà un paese completamente libero.

La legge stabilisce una **Commissione per i diritti Umani** indipendente che possa ascoltare ogni denuncia dei cittadini sulla violazione dei loro diritti.

2) Un altro strumento cruciale per proteggere i cittadini e sostenere la *Rule of law* sarà un ordinamento giudiziario indipendente.

La legge di amministrazione dello stato iracheno per il periodo di transizione prevede che i giudici siano liberi di esercitare la loro funzione e che rimangano neutrali dinanzi alle eventuali pressioni del potere esecutivo.

I giudici dovranno essere indipendenti e una Corte Suprema di nove membri deciderà se la legge adottata dal parlamento o un'azione intrapresa dall'Esecutivo violerà le condizioni previste dalla legge di amministrazione dello stato iracheno nel periodo di transizione.

Per assicurare l'indipendenza giudiziaria, le nomine della Corte Suprema saranno previste da un *High Judicial Council*, non da partiti politici.

La legge di amministrazione dello stato iracheno per il periodo di transizione promuoverà anche la pace. Le milizie private e le forze armate saranno proibite se non previste dalla legge. I servizi militari e di *intelligence* dovranno essere sotto il controllo civile e democratico.

3) Molte discussioni sulla *Transitional Law* hanno riguardato il *Presidency Council* formato da tre persone. Questo organo ha poteri limitati; infatti può mettere il veto ad una legge della *National Assembly* ma solo se tutti e tre i membri sono d'accordo con il veto.

La *National Assembly* può annullare un veto presidenziale attraverso la maggioranza dei due terzi dei votanti. Il *Presidency Council* può anche approvare un emendamento alla *Transitional Law*.

La maggior parte dei poteri e decisioni spettano al Primo Ministro e al suo *Council of Ministers* che è nominato dal *Presidency Council* ma deve ottenere il supporto della maggioranza della *National Assembly*. Il Primo Ministro nominerà poi i ministri consultandosi con l'Assemblea.

4) I poteri del governo sono distribuiti tra le differenti istituzioni, ognuna delle quali esercita i propri poteri monitorando e limitando i poteri delle altre parti del governo. La presidenza può anche mettere il veto alla assemblea legislativa che può rigettarlo.

Sia il Primo Ministro, il suo Gabinetto e l'assemblea legislativa possono proporre delle leggi. L'assemblea legislativa può negare la fiducia ad un ministro, al primo ministro o addirittura a tutto il gabinetto.

La **Magistratura**, come ho detto, decide se tutte le azioni sono costituzionali e compatibili con il *Transitional Law*.

La **Commissione per i diritti umani** è incaricata di investigare su ogni presunta violazione. La **National Public Integrity Commission** è incaricata di sorvegliare sulla condotta dei pubblici ufficiali e di contrastare la corruzione.

Tutte le istituzioni sopra menzionate sono state predisposte per assicurare che nessun individuo o agenzia possano impossessarsi del monopolio del potere.

5) La sfida della democrazia in Iraq è quella di assicurare che tutti i gruppi grandi o piccoli, siano parte del sistema politico e che percepiscano che hanno una piccola fetta di potere in futuro.

Molte controversie sono sorte sull'applicazione della *Transitional Law* e riguardo all'applicazione del federalismo come formula che possa tenere unita una società molto frazionata.

Attraverso la decentralizzazione del potere e concedendo ad ogni gruppo la possibilità di controllare i propri affari, il federalismo evita che un partito o un gruppo politico monopolizzino il potere, e garantisce che esso rimanga nelle mani della gente e che ogni comunità si assumerà le proprie responsabilità.

Tuttavia il federalismo è subordinato alle decisioni del governo nazionale in tutte le materie che sono di sua competenza (politica estera, sicurezza nazionale, politica monetaria e fiscale dogane, budget nazionali, cittadinanza e gestione delle risorse).

Per concludere desidero esprimere alcune riflessioni finali. La transizione per la democrazia in Iraq deve indirizzarsi attraverso due imperativi:

- la democrazia impiega tempo per costruirsi e consolidarsi,
- gli iracheni vogliono la propria sovranità e un governo efficiente e affidabile.

La *Transitional Law* non ha soddisfatto molte persone essendo il frutto di negoziazioni e compromessi: ogni gruppo, seppure ha tratto dei vantaggi ha anche dovuto fare delle rinunce per ottenere qualcosa che fosse più importante per il Paese.

Le nuove leggi, insieme con la Costituzione, possono essere considerate il gradino iniziale per il passaggio da una democrazia precaria e di emergenza ad un Iraq forte, efficiente e leader illuminato, sostenuto dalla comunità internazionale.

* Lawyer, Chairman International Development Law Organization

6.3

Il ruolo dell'OCSE nella lotta alla corruzione e il suo approccio multidisciplinare

di Nicola Bonucci*

La corruzione è una delle principali minacce per la *good governance*, lo sviluppo economico sostenibile, il processo democratico e le politiche economiche corrette. Nel mondo interdipendente in cui viviamo gli effetti dirompenti della corruzione sono riscontrabili non solo dove essa si insinua, ma si riverberano anche sull'economia globale e sulla nostra società. La capacità dei paesi di combattere la corruzione sia a livello nazionale che internazionale è influenzata dalla trasparenza, rendicontazione (*accountability*) e integrità sia nel settore pubblico che in quello privato. Le legislazioni carenti, i meccanismi anti-corruzione deboli e un inadeguato sistema di cooperazione possono anche vanificare gli sforzi per combattere la corruzione.

Gli sviluppi avvenuti in materia di lotta alla corruzione presentano molte sfide ancora da superare:

- la crescente attività economica globale, combinata con la debolezza sistemica dei paesi caratterizzati da capacità inadeguate dei governi, insufficienti remunerazioni per i pubblici ufficiali, mancanza di trasparenza e rendicontazione, inefficace *enforcement* degli strumenti legislativi ed incomplete regolamentazioni aziendali - hanno aumentato gli incentivi e le opportunità per pratiche corruttive;
- una stretta collaborazione tra il settore pubblico e quello privato - attraverso delocalizzazioni e privatizzazione dei servizi e delle partnerships - hanno creato nuove occasioni di sviluppo della corruzione in assenza di un adeguamento al controllo del potere discrezionale;
- le prospettive di un aumento molto significativo degli aiuti - è previsto un incremento di 50 miliardi di dollari entro il 2010 - aumenta il rischio di corruzione, soprattutto in ambito politico e inoltre aumentano molti problemi per la rendicontazione dei paesi destinatari nei confronti dei propri cittadini.

L'OCSE agisce secondo un approccio multidisciplinare: lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali, politica fiscale, Pubblica Amministrazione e integrità del settore privato, aiuti allo sviluppo. L'OCSE è stato un forum fondamentale per combattere la corruzione negli scorsi 15 anni e ha svolto un ruolo primario nello stabilire e promuovere standard e principi contro la corruzione.

Combattere la corruzione dal "lato dell'offerta"

L'OCSE ha indirizzato le proprie politiche nel campo della lotta alla corruzione principalmen-

te sviluppando alcuni strumenti contro la “concussione attiva” agendo dal “lato dell’offerta” attraverso l’adozione di quattro strumenti:

- la *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (the OECD Anti-Bribery Convention)*;
- la *Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions* del 1997;
- la *Agreed Common Elements of Criminal Legislation and Related Action*;
- la *Recommendation of the Council on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials* del 1996.

L’OCSE continuerà a dare il suo apporto all’economia internazionale, aumentando le norme e il rafforzamento degli strumenti da lei promossi attraverso sempre più elevati standards legislativi e ricercando un sempre maggior coinvolgimento delle economie emergenti nella lotta alla corruzione.

Combattere la concussione negli *export credits*

In supporto degli obiettivi della *OECD Anti-Bribery Convention*, l’OCSE rivolge una particolare attenzione alle operazioni delle agenzie di credito all’esportazione. Queste agenzie sono delle istituzioni che agiscono per conto dei governi che sostengono il commercio internazionale occupandosi di assicurazioni, prestiti e garanzie sui prestiti, sul volume delle esportazioni. Attraverso la convenzione e relativi strumenti che essa prevede, i governi sono obbligati ad intraprendere delle azioni per dissuadere e sanzionare la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali, comprese quelle svolte da funzionari addetti ai crediti alle esportazioni. Gli sforzi prodotti in questo ambito hanno portato nel dicembre 2000 alla redazione dell’*Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits* che contiene un primo insieme di misure collegate tra di loro per combattere la corruzione nel volume delle esportazioni estere. Nel Maggio del 2006 i paesi dell’OCSE hanno aderito all’*Action Statement* del 2006 per aumentare gli sforzi in questo ambito e la sicurezza nelle transazioni dove si presentano apparenti rischi di corruzione.

Combattere la corruzione nella deducibilità delle tasse

La Raccomandazione del 1996 del Consiglio dell’OCSE relativa alla deducibilità delle tasse per i funzionari stranieri è stata concepita per porre fine alla crescente corruzione dei funzionari in questo ambito. Questa raccomandazione ha riscontrato un particolare successo nella sua applicazione, dal momento che oggi la grande maggioranza delle parti aderenti alla convenzione impediscono la deducibilità della corruzione per i pubblici ufficiali e in molti casi

alcuni paesi sono andati oltre proibendo la deducibilità di ogni forma di corruzione. L'implementazione di questa raccomandazione ha mandato un chiaro segnale che la corruzione non sarà più trattata come una spesa ordinaria o necessaria e che la corruzione dei pubblici ufficiali è un reato criminale perseguibile penalmente. Per assicurare che questo tipo di reati venga punito, l'OCSE ha realizzato nel 2003 *Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners*, che è ora disponibile in 13 lingue al fine di assistere i Paesi nel rafforzamento delle loro *audit guidelines* interne sulla corruzione.

Rafforzare la trasparenza e la rendicontazione nei servizi pubblici

L'OCSE pone una particolare attenzione alla promozione della *good governance* nel servizio pubblico per prevenire la corruzione - cercando di affrontare degli aspetti critici riguardanti il "lato dell'offerta della corruzione". L'OCSE ha creato un forum per identificare le *good practice* e gli standards necessari a sviluppare un'approfondita "Infrastruttura etica" - una sorta di combinazione di leggi istituzioni e meccanismi di gestione che aiutino a combattere la corruzione e a promuovere l'integrità nel servizio pubblico. I Paesi OCSE sono obbligati a rivedere regolarmente e a modernizzare le loro politiche per garantire l'integrità attraverso questi strumenti:

- la *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service* del 1998;
- la *Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*.

Tuttavia la prevenzione della corruzione richiede uno sforzo in più rispetto al solo progettare e sviluppare degli standard di integrità o di anti-corruzione. Il successo nella lotta alla corruzione dipende anche dalla creazione di un apparato di supporto della Pubblica Amministrazione in cui la trasparenza e la rendicontazione svolgono un ruolo fondamentale. Semplificazione delle procedure amministrative, riforme delle normative, *e-government*, *accounting* e un sistema di controllo nelle finanze pubbliche e nel pubblico impiego sono delle componenti essenziali di una strategia di lungo termine orientata a combattere la corruzione promuovendo la cultura dell'integrità e aumentando la resistenza alla corruzione in questi ambiti che possono essere considerati aree di potenziale rischio.

Un'area particolarmente esposta al rischio è considerata quella del *public procurement*. L'OCSE in questo momento sta cercando di sviluppare delle linee operative per aiutare i governi e le agenzie a prevenire e combattere la corruzione nel processo di *public procurement* aumentando la trasparenza e la rendicontazione. Le Parti della OCSE *Anti-Bribery Convention* si impegnano a rivedere le condizioni di partecipazione alle gare pubbliche e le sanzioni relative al *public procurement* fraudolento per formulare delle misure incisive e pre-

ventive. Un'altra area di particolare rischio è rappresentata da procedure doganali. Infatti la trasparenza e la rendicontazione dei pubblici ufficiali coinvolti nelle importazioni - esportazioni e transito delle merci sono al centro dell'attività della *World Trade Organization* e dei negoziati per le facilitazioni commerciali. L'OCSE è stato coinvolto attivamente per identificare approcci di *good governance* per facilitare i movimenti di merci nel commercio internazionale e minimizzare le opportunità di possibili comportamenti corrotti ed ha anche sviluppato un *Assessment Framework* come strumento pratico per guidare le organizzazioni pubbliche a promuovere l'integrità nel servizio pubblico.

Promuovere una condotta responsabile nell'economia

L'OCSE ha sviluppato un codice di condotta per la *business* internazionale che è parte di un pacchetto di misure internazionali sugli investimenti internazionali.

Le OCSE *Guidelines for Multinational Enterprises* riguardano gli ambiti dell'etica aziendale, incluse le informazioni riservate, la trasparenza e la lotta contro la corruzione. In questo modo le raccomandazioni contenute nelle *Guideline* rafforzano e completano i requisiti già stabiliti dall'OCSE. Dal momento che l'osservanza di queste *Guideline* è volontaria per le imprese, i 39 governi che vi aderiscono si impegnano a promuoverle attivamente.

Migliorare la governance negli aiuti allo sviluppo

La corruzione rallenta i progressi realizzati nella lotta alla povertà sia da parte delle agenzie donatrici sia da parte dei paesi che ricevono gli aiuti, oltre ad impedire il raggiungimento dei *Millennium Development Goals*. La lotta alla corruzione, la promozione della trasparenza e la riduzione della povertà sono parte integrante delle politiche di aiuto allo sviluppo e di cooperazione dell'OCSE.

I *donor* OCSE hanno dapprima introdotto nel loro operato delle clausole negli approvvigionamenti per gli aiuti allo sviluppo bilaterali seguendo la *Recommendation on Anti-Corruption Proposals for Aid-Funded Procurement* del 1996. Nel 2003 i *donor* hanno stabilito di lavorare a stretto contatto per supportare collettivamente a livello di singolo paese le strategie contro la corruzione ed assicurare che gli aiuti allo sviluppo non favorissero la corruzione come stabilito nei *Development Assistance Committee's Principles for Donor Action in Anti-Corruption*. In questi principi i *donor* si impegnano ad armonizzare i propri sforzi per supportare i paesi in via di sviluppo nella lotta alla corruzione. Gli obiettivi stabiliti dai principi includono il rafforzamento della società civile nei paesi che ricevono gli aiuti e della loro capacità di domandare riforme e trasparenza nella lotta alla corruzione e la lotta contro il riciclaggio di denaro e il recupero degli *asset* nei paesi donatori. Questi ultimi inoltre stanno studiando un codice di condotta per le agenzie donatrici.

La *Paris Declaration on Aid Effectiveness* del 2005 va oltre i precedenti accordi tra i donors e definisce un piano pratico per aumentare la qualità e l'impatto positivo degli aiuti allo sviluppo. I paesi donatori attraverso questo strumento si impegnano a dare un supporto maggiore ai paesi in via di sviluppo allineandosi con i programmi previsti dai singoli paesi, sviluppando le capacità locali e promuovendo delle riforme anti-corruzione. Un'area specifica di interesse è rappresentata dai programmi dei paesi in via di sviluppo per rafforzare il sistema degli approvvigionamenti e i sistemi di amministrazione finanziaria. Un tema ricorrente nel lavoro dei paesi donatori per prevenire la corruzione è rappresentato dalla coerenza delle politiche assicurandosi che esse raggiungano gli obiettivi prefissati contemplando anche la confisca dei beni.

La ratifica e l'implementazione degli accordi internazionali, come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, sono parte integrante dell'approccio coerente dei paesi donatori. Quindi ora c'è un più chiaro modo di comprendere come i paesi donatori possano porsi dinanzi al problema della corruzione e di come i governi dell'OCSE abbiano una precisa responsabilità ad aiutare a combattere la corruzione.

Agire globalmente per combattere la corruzione

Attraverso i suoi rapporti con le economie non-OCSE del mondo, l'OCSE ha fornito assistenza in una gamma di argomenti concernenti l'anti-corruzione e la pubblica integrità, fondamentali per raggiungere il duplice obiettivo di migliorare la *public governance* e supportare lo sviluppo di sistemi anti-corruzione nelle economie non-OCSE.

Questo dialogo che ha coinvolto non solo governi, ma anche la società civile e il settore privato, ha dato vita ad un programma per le azioni future da intraprendere per rafforzare i sistemi di *public governance* nelle economie e nelle regioni.

La cooperazione con altri partners internazionali e intergovernativi include i recenti sviluppi in merito al *Joint Project Group*, con la *Financial Action Task Force on Money Laundering* e l'*Asia-Pacific Group on Money Laundering* per esplorare i complessi collegamenti tra corruzione, riciclaggio di denaro e finanziamenti terroristici.

Gli sforzi di altre organizzazioni e comunità internazionali come la Banca Mondiale, il Consiglio d'Europa, l'organizzazione degli Stati Americani e le Nazioni Unite - di recente con l'entrata in vigore della *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC) - hanno rinforzato gli sforzi dell'OCSE nella promozione di un insieme di regole vincolanti e nella prevenzione dei meccanismi per combattere la corruzione. L'OCSE promuove attivamente l'implementazione dell'UNCAC e aiuta i governi a raggiungere gli obiettivi e gli standard che si impongono con una particolare attenzione a come l'UNCAC e la Convenzione OCSE si com-

pletano a vicenda.

La società civile e il settore privato contribuiscono all'apporto dell'OCSE volto a promuovere l'integrità e la lotta alla corruzione, stabilendo delle relazioni profittevoli tra i sindacati, la comunità economica e le organizzazioni non governative che sono parte integrante del lavoro dell'OCSE.

* Direttore degli Affari Legali OCSE

6.4

Gli indici della corruzione e la loro relazione con gli investimenti stranieri diretti (FDI)

di *Virginio Carnevali**

Per cercare di valutare la corruzione, o meglio la percezione della corruzione, Transparency International elabora due differenti indici il CPI (Indice di Percezione della Corruzione) e il BPI (Indice di Propensione alla Corruzione).

Il CPI è un "poll of polls" (rilevazione sulle rilevazioni) e viene elaborato dal Dr. Johann Graf Lambsdorf dell'Università di Passau sulla base delle ricerche sulla corruzione effettuate da 16 Istituzioni Indipendenti in 163 paesi, esso valuta la percezione della corruzione che hanno i cittadini di uno Stato al proprio interno.

L'Indice di Propensione alla Corruzione evidenzia la graduatoria dei paesi corruttori tra le principali nazioni industrializzate, che pur avendo adottato leggi che rendono un crimine il pagamento di tangenti ai pubblici ufficiali, l'uso della corruzione per ottenere commesse non è stato eliminato.

L'indagine di TI sui Paesi corruttori è il più ampio e completo sondaggio di opinione sulla percezione delle fonti di corruzione che sia mai stato intrapreso. Esso amplia il primo BPI del 1999.

Il BPI è stato condotto tra i paesi emergenti maggiormente coinvolti in investimenti stranieri o importazioni.

Le interviste sono state condotte tra dirigenti senior di aziende nazionali e multinazionali, ma anche tra dirigenti e responsabili finanziari, Camere di Commercio, banche commerciali nazionali e straniere e studi legali commerciali. Le domande dell'indagine si riferiscono alle impressioni delle aziende multinazionali dei Paesi corruttori.

I risultati riflettono le opinioni di esperti leaders del commercio internazionale, che si trovano nella migliore posizione per valutare l'ampiezza della corruzione e delle tangenti ai pubblici ufficiali dei paesi in via di sviluppo.

Conseguenze della corruzione sui FDI

È difficile correlare gli indici della corruzione e i FDI (investimenti stranieri diretti), anche se è facile intuire una qualche influenza dell'una sugli altri. Per cercare di dimostrare tale correlazione utilizzeremo due studi di grande valore scientifico.

Il primo di questi è del prof. Shang-Jin Wei dell'Harvard University e si intitola: "*How Taxing is corruption on international investors?*"

Si propone di dimostrare gli effetti della corruzione sugli FDI (Investimenti Stranieri Diretti) da 14 paesi investitori a 55 paesi riceventi.

Detto studio presentato all'8° Conferenza Internazionale Anticorruzione di Lima del 7/11 settembre 1997 si riallaccia e rivisita la maggior parte degli studi precedenti e cerca di dare una veste scientifica completa all'argomento.

Si pone tre domande:

1. La corruzione influisce negativamente sulla capacità di attrarre investimenti stranieri diretti? E quanto è grande questo effetto sulla tassazione delle compagnie straniere?
2. Vi sono speciali gruppi di paesi (es. Asia) in cui la corruzione ha un particolare effetto? O si può immaginare che gli effetti siano gli stessi in tutto il mondo?
3. Gli USA sono un paese speciale? Si vuole verificare se gli investitori americani siano particolarmente sensibili alla corruzione all'estero per gli effetti deterrenti del *Foreign Corrupt Practices Act*.

I dati utilizzati per la ricerca sono tre:

1. Il flusso degli investimenti bilaterali degli anni 1990/91 ricavati dai dati OCSE su 14 paesi investitori tra cui i 7 più importanti del mondo: USA, Giappone, Germania, UK, Francia, Canada e Italia.
2. La tassazione dei paesi ospiti sulle compagnie straniere è la minore tra le seguenti due misure: l'aliquota marginale sulle imprese estere così come riportata dalla Price Waterhouse ed il rapporto tra il totale delle tasse pagate al governo ospitante dalle unità locali delle compagnie americane e il totale dei loro utili.
3. Shang-Jin Wei usa due misure della corruzione, ambedue basate su sondaggi: la prima basata su sondaggi condotti negli anni 1980/83 dalla Business International sussidiaria della Economist Intelligence Unit, questi dati sono stati forniti da Paolo Mauro uno studioso che troveremo ancora, e la seconda non è altro che il CPI di TI.

Fortunatamente i due indici hanno un'alta correlazione.

Si utilizza inizialmente un modello di regressione lineare sulla base dei logaritmi delle variabili dipendenti ed indipendenti (FDI, tassazione, indice corruzione, ed altre minori); tale modello viene in seguito modificato in quanto non tutti i paesi ricevono investimenti diretti da tutti i paesi investitori.

Evitando di scendere nei particolari matematico-scientifici delle equazioni si rileva che il coefficiente di tassazione marginale è statisticamente significativo al 5%.

Ogni punto percentuale di aumento riduce i FDI di circa il 5%; mentre per ogni grado di aumento del livello di corruzione si ha una riduzione del 16% nel flusso dei FDI, corrispondente approssimativamente a 3 punti percentuali di incremento della tassazione marginale.

Vi sono altre osservazioni interessanti: ad es. il coefficiente di distanza è rilevante al di sopra del 5% ed ad ogni punto percentuale di incremento è associato 1,14% di riduzione dei FDI; il coefficiente linguistico è significativo al 15% e ad un comune linguaggio o ad una storia coloniale è associato un apprezzabile aumento nei FDI bilaterali.

Tre sono le risposte alle domande iniziali.

1. Un aumento della tassazione o della corruzione riduce i FDI. Un incremento del livello di corruzione da quello di Singapore a quello del Messico equivale ad aumentare la tassazione di oltre 20 punti percentuali.

2. Non vi è alcun elemento che faccia ipotizzare che in altri paesi la corruzione abbia effetti sostanzialmente diversi nei vari paesi.

3. Gli USA contrastano la corruzione all'estero, ma non necessariamente di più della media dei paesi OCSE, nonostante il Foreign Corrupt Practices Act del 1977. (caso Lokeed).

Il secondo studio che utilizzeremo per dimostrare la correlazione tra corruzione e FDI è quello pubblicato su *"Corruption in the global economy"* edito dall'*Institute for International Economics* nel 1997 che si intitola: *"The effect of corruption on growth, investment and government expenditure"* (Paolo Mauro - Economista del Fondo Monetario Internazionale).

Questo studio presenta nuovi risultati sugli effetti della corruzione sugli investimenti e sulla crescita economica. Seppure i risultati debbano essere ovviamente presi con cautela dimostrano che la corruzione riduce ovunque gli investimenti e la crescita economica ed altera la composizione della spesa pubblica, riducendo in modo particolare la quota di spesa per l'istruzione.

Conseguenze della Corruzione

1. Quando, come spesso succede, è richiesta una tangente per ottenere i necessari permessi, la corruzione è vista dall'imprenditore come una tassa ed anche delle più perniciose in quanto segreta ed incerta.

2. Mauro (1995) usando gli indici della Business International (gli stessi che abbiamo visto nello studio precedente) osserva come un miglioramento della deviazione standard nell'indice di corruzione provoca un aumento degli investimenti pari al 5% del PIL e la crescita annuale del PIL pro capite aumenta di mezzo punto percentuale.

3. Usando gli indici dell'*International Country Risk Guide* Keefer and Knack (1995) ottengono risultati simili in cui le variabili istituzionali crescono al diminuire della corruzione sia direttamente che indirettamente attraverso gli investimenti.

4. Murphy, Shleifer e Vishny (1991) hanno in particolare esaminato gli effetti della corruzione sugli aiuti ai paesi in via di sviluppo rilevando come la stessa possa ridurre gli effetti del flusso di aiuti attraverso la distrazione dei fondi dai progetti previsti.

Influenzando quindi la raccolta delle imposte e il livello della spesa pubblica la corruzione può avere effetti deleteri sui bilanci pubblici, può far sì che venga utilizzato materiale scadente per la costruzione di edifici o ponti.

Analisi Empirica

1. I dati

Anche in questo caso per valutare la corruzione vengono usati gli indici della *Business International* e dell'*International Country Risk Guide* che tra l'altro sono fortemente correlati (fattore di correlazione 0,81); ambedue hanno scala da 0 (il più corrotto) a 10 (il meno corrotto) con distribuzione simile.

Per annullare possibili distorsioni endogene vengono stimati alcuni parametri: il primo di questi è l'indice di frazionamento etnico-linguistico in quanto come correttamente argomentato da Shleifer e Vishny i Paesi più frazionati tendono ad avere più burocrati disonesti. Questo indice è ben correlato con gli indici della corruzione (fattore 0,39).

Una seconda coppia di indici ci dice se il Paese è stato una colonia e se ha ottenuto l'indipendenza dopo il 1945; anche questi sono dei buoni strumenti in quanto ambedue strettamente correlati (fattori 0,46 e 0,38) con l'indice della corruzione.

2. Gli effetti della corruzione sugli investimenti e sulla crescita economica

Usando anche qui una regressione lineare si esaminano grandi quantità di dati per spiegare come la corruzione possa influenzare gli investimenti e la crescita economica.

Una invariata regressione della crescita annuale media del PIL pro capite sull'indice della corruzione produce una significativa associazione. La grandezza degli effetti è considerevole: un miglioramento negli indici di corruzione pari ad una deviazione standard (2,38 punti) è associata ad un incremento del tasso di investimenti di più di 4 punti percentuali ed ad un incremento di oltre 1/2 punto percentuale del tasso di crescita del PIL pro capite.

Questo significa che se un certo Paese migliora il suo grado di corruzione da 6 su 10 a 8 su 10 il suo tasso di investimenti/PIL crescerà di almeno 4 punti percentuali e l'incremento annuale del PIL pro capite di almeno 1/2 punto percentuale.

Il risultato finale di questa ricerca è che la corruzione può, nel bene e nel male, avere grandi effetti sullo sviluppo di un Paese soprattutto attraverso gli investimenti ma anche direttamente.

3. Effetti della corruzione sulla composizione della spesa pubblica

Lo studio si basa sulla generalizzazione del modello di Barro (1990) che sostiene che se la corruzione agisce semplicemente come se fosse una tassa sul reddito allora l'ammontare e la composizione della spesa pubblica dovrebbero essere indipendenti dalla corruzione. Di

conseguenza sembra ragionevole interpretare ogni correlazione rilevata empiricamente tra corruzione e composizione della spesa pubblica come l'evidente tentativo dei burocrati corrotti di ottenere maggiori guadagni per sé non solo aumentando la spesa pubblica ma anche dirottandola verso quei settori dove le tangenti possano essere più facilmente percepite.

Si vuole qui tentare di dimostrare che la corruzione può modificare la composizione della spesa pubblica. In particolare la spesa per l'istruzione sembra ridotta dalla corruzione.

Con la solita regressione si analizza la relazione tra tutte le componenti della spesa pubblica (in percentuale al PIL) e il livello di corruzione.

Si rileva come ad un miglioramento della deviazione standard dell'indice di corruzione sia associato un aumento della spesa pubblica per l'istruzione pari a circa 1/2 punto del PIL. Se un dato Paese migliora il suo grado di corruzione, mettiamo, da 6 su 10 a 8 su 10 il suo governo spenderà in media per l'istruzione 1/2 punto del PIL in più.

Altre componenti della spesa pubblica sono però associate alla modifica del livello di corruzione come i servizi sociali e l'assistenza; è però importante notare che l'osservazione empirica, detta legge di Wagner, mostra che la spesa pubblica in percentuale sul PIL, aumenta con l'aumentare della ricchezza del paese; se se ne tiene conto e si inserisce quindi una nuova variabile che ne tenga conto l'istruzione torna ad essere la sola componente della spesa pubblica che sia collegata con la corruzione con una significatività del 95%.

CONCLUSIONE

Indipendentemente dal punto di vista morale, che in quanto soggettivo si presta ad alibi di tutti i tipi, la corruzione non solo non è necessaria ma soprattutto non è conveniente; anche chi crede di trarre vantaggio sul breve periodo poi in realtà, nel lungo periodo, deve ripagare con gli interessi i momentanei vantaggi ottenuti in quanto chi resta escluso cercherà a sua volta di corrompere innescando perciò un circolo vizioso che alla fine gli si ritorcerà contro.

* Vice Presidente Transparency International Italia

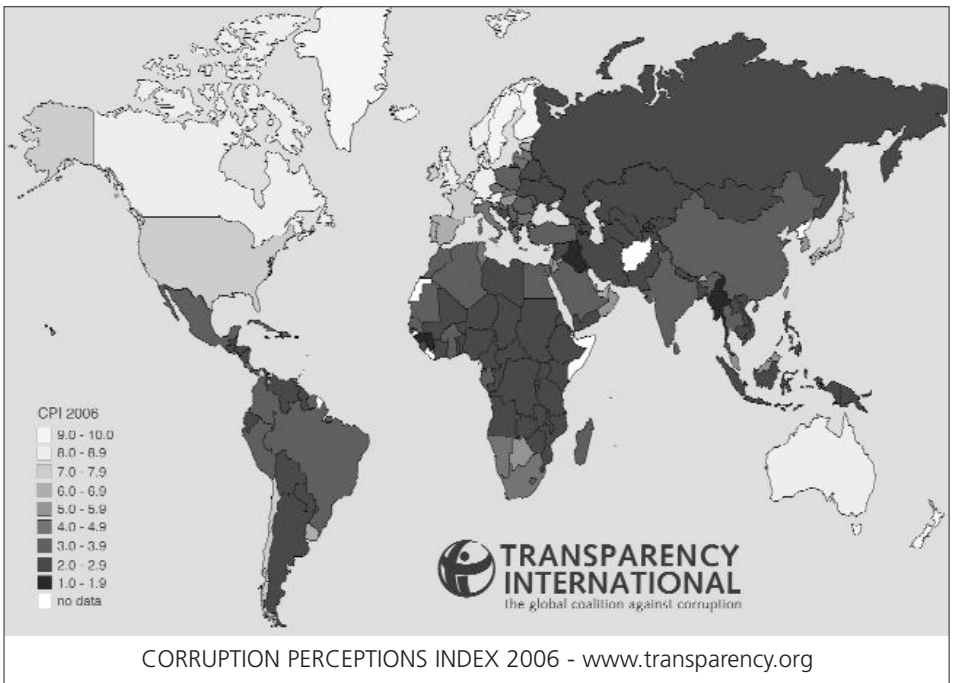
Appendice

Le Convenzioni Internazionali contro la corruzione

Una lotta lunga dieci anni

Corruption:

- Endangers the stability and security of societies
- Undermines the values of democracy and morality
- Jeopardizes social, economic and political development
- Crosses national borders and affects all societies and economies

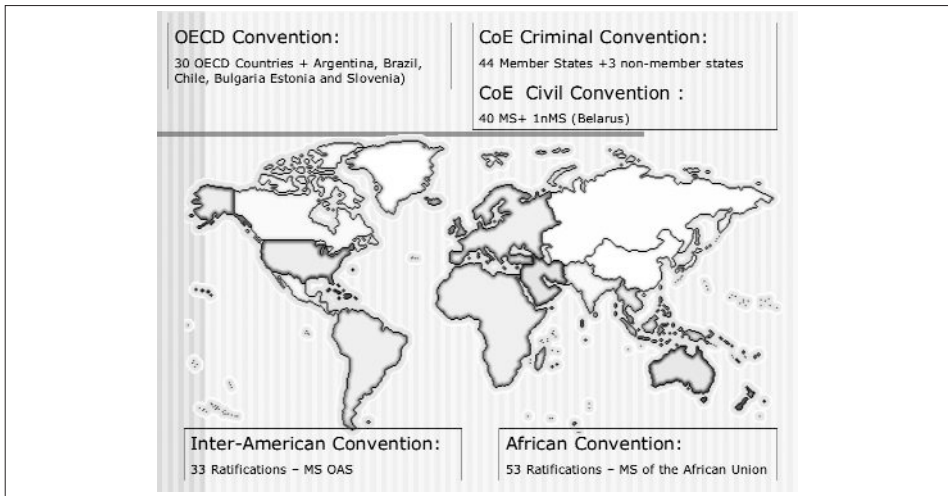


A number of international anti-corruption conventions has been agreed during the 10 past years:

- The Inter-American Convention against Corruption [Adopted:1996 - Entry into force: 1997]
- The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions [Adopted:1997 - Entry into force: 1999]
- The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption [Adopted:1998 - Entry into force: 2003]

force: 2002]

- The Council of Europe Civil Law Convention on Corruption [Adopted:1999 - Entry into force: 2003]
- The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption [Adopted: 2003 - Entry into force: 2006]
- The UN Convention against Corruption (UNCAC) [Adopted:2003 - Entry into force: 2005]



The UN Convention Against Corruption (UNCAC), open to all countries and regional economic organisations, was negotiated and agreed among approximately 129 nations. It represents international consensus about what states should do in the areas of corruption prevention and criminalisation, as well as international cooperation and asset recovery. It recognises the commonality and complexity of the problem among all nations and shared responsibilities in cases of cross-border corruption activities. **Only 93 States have ratified it (up to 22nd May 2007).**

Sector Cover

UNCAC	Public and private sector corruption.
OECD	Public sector corruption, specifically foreign public officials.
CoE Criminal	Public sector and private sector (private-to-private) corruption.
CoE Civil	Public sector and private sector (private-to-private) corruption.
AU	Public sector and private sector corruption.
OAS	Public sector corruption, supply and demand sides.

Corruption offences covered

UNCAC	Wide interpretation of corruption offences, including bribery, domestic and foreign; embezzlement; trading in influence and money laundering.
OECD	Covers specifically bribery of foreign public officials. "Bribery" and "foreign public official" defined broadly.
CoE Criminal	Broad range of offences including bribery (domestic and foreign), trading in influence, money laundering and accounting offences.
CoE Civil	A broad definition is given covering the "requesting, offering, giving or accepting of a bribe or any other undue advantage or the prospect thereof", which gives the Convention a relatively wide scope.
AU	Wide range of offences including bribery (domestic or foreign), diversion of property by public officials, trading in influence, illicit enrichment, money laundering and concealment of property.
OAS	Wide interpretation of corruption offences, including bribery, domestic and foreign; illicit enrichment; money laundering and concealment of property. Other offences to be considered.

Measures

UNCAC	Preventive, criminalisation and international cooperation measures, as well as technical assistance provisions. Criminal and civil sanctions.
OECD	Criminalisation and mutual legal assistance measures, as well as requirements regarding company accounting. Criminal and civil sanctions.
CoE Criminal	Criminalisation and regional cooperation measures, as well as provisions on recovery of assets.
CoE Civil	Civil law remedies for injured persons, compensation for damage from corruption; invalidity of corrupt contracts (null and void); whistleblower protection.
AU	Prevention, criminalisation, regional cooperation and mutual legal assistance, recovery of assets.
OAS	Preventive, criminalisation and regional assistance cooperation measures, as well as provisions on recovery of assets.

Level of obligation

UNCAC	Mixture of mandatory and discretionary provisions.
OECD	Mandatory provisions.
CoE Criminal	Mandatory provisions but possibility of specified reservations.
CoE Civil	Mandatory provisions. No reservation may be made in respect of any provision of the Convention.
AU	Primarily mandatory provisions.
OAS	Mixture of mandatory and discretionary provisions.

Main benefits of the UNCAC Convention

- International agreement on importance of addressing corruption with a comprehensive framework, setting common standards. It is the only Convention that is truly global.
- Asset recovery framework elaborated for the first time on a global basis, north and south.
- International cooperation framework improved for mutual law enforcement assistance, notably in extradition and investigations.
- Extensive coverage of ways, means and standards for preventive measures for public and private sectors.

Additional benefits

- Recognition of the role of the private sector and of private sector (“private-to-private”) corruption as part of the problem.
- Requirements to provide for effective, proportionate and dissuasive civil, administrative or criminal penalties for the private sector; requirement that States establish accounting and auditing standards for private sector and eliminate tax deductibility of bribes (Art.12).
- Recognition of role of civil society in fighting corruption and need for access to information (Art.13).
- Requirement of liability of legal persons i.e. companies (Art.26).
- Recognition of need for long statutes of limitations (Art.29).
- Recognition of the need to protect witnesses, reporting persons and victims of corruption (Arts.32, 33).
- Recognition of the right of entities or persons who have suffered damages from corruption, to initiate legal proceedings for compensation (Art.35).
- Recognition of the need for information exchange and technical and financial assistance, and of the special needs of developing countries in this regard (Arts. 60, 61, 62).

The OECD Convention

- The OECD Convention is exclusively focused on the supply side of the bribery of foreign public officials and the sanctions for such activity.
- All 36 countries take part in the OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions, which is responsible for implementation of the Convention and carries out monitoring of countries’ compliance with the Convention.
- The Convention is an instrument which permits OECD and other countries to move in a co-ordinated manner to adopt national legislation to criminalise bribery of foreign officials.

Main benefits of the OECD Convention

- Addresses supply side of international corruption with regard to the main exporting na-

tions.

- Provides for extensive and rigorous monitoring of countries' compliance with the Convention (Art. 12).
- Requires that liability of legal persons be established (Art. 2).
- Requires effective, proportionate and dissuasive criminal penalties, or, for legal persons, at least effective non-criminal sanctions (Art. 3).
- Requires foreign bribery to be made a predicate offence for money laundering (Art. 7).
- Requires accounting and auditing standards that prevent hiding bribery of foreign public officials (Art. 8).
- Provides for mutual legal assistance (Art. 9).

CAPITOLO 7

LOTTA ALLA CORRUZIONE NEGLI AIUTI ALLO SVILUPPO

7.1

Combattere la corruzione negli aiuti allo sviluppo

*di Roberto Provera**

Cooperazione allo Sviluppo, o Aiuti allo Sviluppo, o Assistenza allo sviluppo ufficiale - O.D.A (*Official Development Assistance*) sono in gran parte contributi dati dai paesi donatori per aiutare i Paesi in Via di Sviluppo a realizzare la crescita economica. Quasi tutto il totale dell'ODA, che ammonta all'incirca a 100 miliardi USD l'anno, è dato dai Paesi che appartengono all'OECD - "*Organisation for Economic Co-operation and Development*" e nella fattispecie dai ventidue paesi industrializzati e dalla Commissione Europea membri dal DAC - "*Development Co-operation Directorate*" - sempre in ambito OECD. L'O.D.A può essere "bilaterale" con un paese donatore specifico o "multilaterale" quando il donatore è "un'Istituzione Finanziaria Internazionale" (I.F.I.) come l'IDA o la BIRS del gruppo della Banca Mondiale, o alcune delle Agenzie Specializzate delle Nazioni Unite. Molti destinatari di O.D.A hanno nei loro governi un Ministero apposito (Ministero di Cooperazione allo Sviluppo) completamente dedicato a trattare, ad ottenere e ad organizzare l'O.D.A con i diversi paesi donatori o le loro istituzioni finanziarie internazionali multilaterali (I.F.I.).

L'aiuto allo sviluppo può consistere, essenzialmente, in "sussidi" quando i trasferimenti sono fatti in denaro, merci o servizi per i quali non è richiesto nessun rimborso, o "da prestiti" ma in questo caso i trasferimenti richiedono un rimborso (solitamente "prestiti preferenziali" con i tassi a basso interesse ed altre circostanze favorevoli). Il sussidio può "essere legato" o "essere sciolto" rispetto "all'origine" delle merci, degli impianti e dei servizi da fornire (origine dei mezzi economici del paese donatore).

Penso che presto l'Iraq, nel rispetto della relativa storia recente, avrà argomentazioni convincenti per discutere sull'argomento della Cooperazione allo Sviluppo con molti paesi donatori e le loro Istituzioni Finanziarie Internazionali (I.F.I.) multilaterali. Ciò non è facile perché sia i donatori bilaterali che multilaterali hanno procedure, regole e politiche differenti - anche se riconosco che ultimamente si sta sviluppando una forte tendenza verso "l'armonizzazione" delle pratiche dei donatori.

È evidente, che tutti i donatori bilaterali e multilaterali, pretendono e chiedono garanzie che i progetti ed i programmi d'aiuto siano esenti da pratiche corruttive in tutte le fasi della loro esecuzione.

Alla fine di 2004 all'OECD a Parigi si è svolto un importante *Partnership Forum* del DAC, al quale ho avuto l'onore di essere presente, sul "miglioramento dell'influenza dei *donor* nella lotta alla corruzione", che ha dimostrato, come ci sia un impegno comune sentito da tutti i paesi donatori per discutere questo particolare argomento. Il problema della corruzione nell'aiuto allo sviluppo nasce principalmente quando i fondi sono usati per l'ottenimento di forniture, impianti e servizi necessari per l'esecuzione dei progetti di sviluppo e dei relativi programmi. In queste fasi il fattore chiave per la lotta alla corruzione è l'organizzazione delle gare internazionali adatte per ottenere "la migliore utilizzazione delle risorse" usando collaudate pratiche e procedure di approvvigionamento.

Attualmente 330 aziende sono state messe in una "*black list*" (lista nera) per la corruzione dalla Banca Mondiale e sono escluse dalla partecipazione a tutte le future gare da essa finanziate.

Recentemente la Banca Mondiale ha offerto un'amnistia condizionale alle aziende che hanno ammesso volontariamente di aver commesso pratiche di corruzione nei progetti da essa finanziati. Ai sensi di questo nuovo "Programma volontario di rilevazione", che è stato approvato dal Consiglio Esecutivo della Banca, essa non agirà contro le aziende che daranno informazioni sui misfatti passati e permetterà loro di riprendere la partecipazione alla offerta per i progetti di sviluppo.

Soltanto parte delle informazioni sarà condivisa con il personale, l'amministrazione e gli Stati membri, per conservare l'anonimato. Ciò è fatto attraverso un sistema chiamato "*whistle-blowing*", una pratica che ha di recente assunto grande considerazione in alcuni dei Paesi più avanzati nell'ambito OECD e nell'I.F.I..

La corruzione nei progetti di sviluppo è cresciuta sostanzialmente negli ultimi anni come conseguenza di una strategia di "decentralizzazione" e di "deconcentrazione" della consegna del sussidio, adottata da alcuni donatori importanti come la Commissione Europea. Di conseguenza la vasta maggioranza dei progetti di sviluppo è attualmente esposta alle distorsioni causate dalla corruzione, specialmente quando le offerte coinvolgono l'acquisizione dei rifornimenti e dei servizi.

In questo ambito, quindi, la corruzione è divenuta sofisticata e specializzata, interessando tutte le fasi della procedura di *tendering* (gara) ed ha raggiunto di recente livelli finanziari preoccupanti, anche se non si presenta in tutti i progetti di aiuto ma tende a verificarsi ripetutamente in determinati Paesi in via di sviluppo e non in altri.

Otto anni e mezzo fa, nel 1998, ho prodotto un libretto sulla lotta alla corruzione nell'aiuto per lo sviluppo che ancora costituisce la base per affrontare il problema con maggiore profondità. Da questo estrarrò appena un piccolo numero di concetti, che considero particolarmente importanti per la lotta alla corruzione nell'aiuto per lo sviluppo.

Nel caso delle procedure di gara, la corruzione coinvolge in un rapporto diretto o indiretto da una parte il *tenderer* e dall'altra gli organi preposti alle decisioni dell'autorità contraente o di altri che hanno posizioni tali da esercitare influenze. Il corruttore è sempre un'azienda (il *tenderer*). La persona o le persone corrotte sono solitamente un individuo o un gruppo di individui e sono coloro che decidono nell'autorità contraente, anche se a volte può anche essere un partito politico.

Frequentemente il trasferimento di soldi o di altri benefici, è effettuato dai mediatori che ricevono generalmente tali benefici dai corruttori sotto forma d'una commissione commerciale normale che, quindi, è trasferita in segreto ed illegalmente alle persone corrotte.

In cambio del pagamento o sulla promessa del pagamento dal corruttore, le persone corrotte forniscono i favori illegali al corruttore distorcendo le varie fasi del processo di offerta (vedere la tabella 1 nell'allegato 6). Quindi, il primo principio fondamentale da stabilire è molto semplice:

CORRUZIONE = DISTORSIONE DEL TENDER

Ma l'equazione può ugualmente essere invertita:

DISTORSIONE DEL TENDER = CORRUZIONE

Non accetto che la distorsione del *tender* sia causata semplicemente dall'incompetenza, dalla mancanza di attenzione o dagli errori commessi dalle autorità contraenti. Quest'ultime hanno sempre un comitato apposito con esperti che, presupponendo non siano essi stessi corrotti, noterebbero e rettificherebbero tutte le distorsioni. Raramente i *tenderer* tentano essi stessi di corrompere gli organi che decidono all'interno delle autorità contraenti: spesso, poiché solitamente si attengono ad un codice dell'etica e di condotta che vieta tale comportamento, ricorreranno indirettamente alla corruzione attraverso i mediatori che sono incaricati ufficialmente di prestare assistenza locale. Comunque non è semplicemente possibile, come alcuni sosterebbero, che tutti i *tenderers* siano ignari delle pratiche di corruzione condotte dal loro mediatore. Il *tenderer* non può eludere, di conseguenza, la responsabilità di un'attività intermedia a suo favore. Per dimostrare questo punto, esaminano con attenzione il rapporto fra il *tenderer* ed il mediatore.

In virtù del loro accordo reciproco il *tenderer* deve pagare al suo mediatore una commissione, calcolata generalmente, ma non sempre, come una percentuale del prezzo dei contratti vinti. Ciò rappresenta la retribuzione per i servizi del mediatore nell'acquisizione dei contratti e nell'assicurazione della loro completa riuscita. Così, anche in quei rari casi in cui un mediatore non informa chiaramente in anticipo il *tenderer* del processo di corruzione, l'offe-

rente necessariamente capisce cosa sta ricevendo dal rapporto con il suo mediatore e dalle informazioni che riceve da lui durante il corso dell'offerta.

In effetti il *tenderer* deve essere bene informato che, se le offerte fossero effettuate regolarmente e correttamente, il suo mediatore non potrebbe intervenire a suo vantaggio durante le fasi di offerta e tanto meno durante la valutazione di offerta. Né, effettivamente, potrebbe favorirlo durante l'esecuzione del contratto.

Di conseguenza, se il mediatore riesce nella distorsione del *tender* a vantaggio del suo cliente, il *tenderer* deve essere necessariamente informato che la corruzione è stata perpetrata (distorsione del *tender* = corruzione).

Tuttavia anche se il *tenderer* invoca l'ignoranza della situazione, la consapevolezza di comportamento corrotto del suo mediatore a suo favore diventa chiara quando viene a fissare la quantità della sua commissione. Se l'ammontare della commissione è superiore all'usuale - rispetto al valore di contratto generale - questo è sufficiente, credo, per dimostrare la presenza di corruzione.

Perché l'offerente assegna al suo mediatore una commissione del cinque per cento del valore di contratto, quando un pagamento massimo del due per cento dovrebbe essere sufficiente? Consideriamo un'offerta di *tender* nel quadro di un progetto di aiuto ad un paese in via di sviluppo. Il futuro offerente, appartenente ad un paese industrializzato, viene a conoscenza dell'offerta con un annuncio ufficiale: ottiene i documenti di gara attraverso i mezzi convenzionali normali, prepara la sua offerta e la trasmette a tempo debito con corriere aereo all'autorità contraente nel paese in via di sviluppo.

Se il *tender* è effettuato in modo corretto, quale sarebbe il vantaggio di avere un mediatore prima che sia presentato? Piccolo o neanche uno. Ed ancora supponendo che il processo del *tender* continui correttamente, che vantaggi guadagnerebbe durante la fase di valutazione da un mediatore che non potrebbe interferire in alcun senso? Nessuno. Quale vantaggio, infine, dopo che il *tender* è stato accettato?

Se l'autorità contraente e gli utilizzatori finali dei rifornimenti si comportassero correttamente, assicurerebbero rapidamente lo sdoganamento, l'accettazione delle merci ed il pagamento dovuto. Inoltre controllerebbero in modo imparziale la qualità delle forniture.

Tutto questo accadrebbe, indipendentemente dal fatto che ci sia un mediatore. In queste circostanze, perché dovrebbe un *tenderer* pagare un'alta commissione al suo mediatore? Quando un *tenderer* deve nominare un agente in un Paese in via di sviluppo o quando un'azienda locale si offre di effettuare tali servizi per esso, solitamente, l'argomento principale di discussione non è la professionalità del candidato, la sua esperienza sulla specificità del prodotto, o la sua affidabilità o moralità.

La sua qualità più importante è che "si metta in contatto con" o abbia "introduzioni" con

le autorità contraenti. Se può guadagnare i vantaggi attraverso tali contatti, se può interferire durante tutte le fasi dell'offerta, è considerato la persona giusta per il lavoro. Se ha contatti difficili, è considerato inadatto e, quindi, è rifiutato.

Come conseguenza di questo atteggiamento da parte dei *tenderer*, le aziende e gli individui nei Paesi in via di sviluppo che fungono, o desiderano fungere da agenti, da corrispondenti, da consulenti o da mediatori a nome degli offerenti sono incoraggiati a generare e sviluppare tali contatti, così si dà origine e si aumenta la corruzione.

La lotta contro la corruzione nelle offerte finanziate per l'aiuto ai paesi in via di sviluppo può essere effettuata attraverso:

- prevenzione e dissuasione (ex-ante);
- controllo e indagini (in itinere);
- correzioni e sanzioni (a posteriori);

contro quei responsabili di corruzione, che sono sempre gli offerenti di corruzione ed i decisori corrotti delle autorità contraenti o le persone che le possono influenzare.

A mio parere, il ruolo più importante in questa lotta deve essere svolto dalle Istituzioni di finanziamento che assegnano il sussidio, come già accade nel caso della Commissione Europea e della Banca Mondiale.

In primo luogo, le istituzioni di finanziamento potrebbero esercitare, attraverso il loro personale esperto e di fiducia, severi e rigorosi controlli durante tutte le fasi del *tender* al solo scopo di verificare il relativo corso normale e corretto e scoprire ed immediatamente rettificare del tutto il tentativo di distorsione; ciò è precisamente quello che ha fatto la Commissione Europea in quei Paesi in via di sviluppo in cui vi è "una delegazione della Commissione Europea" efficiente e con gli esperti adatti.

Tali controlli, se effettuati rigorosamente ed efficacemente durante tutte le fasi del *tender*, sono sufficienti da soli ad eliminare la corruzione o a ridurre sostanzialmente le relative conseguenze. Ciò è, tuttavia, estremamente difficile da realizzare, specialmente quando pratiche corruttive avvengono impiegando grandi pressioni su coloro che sono incaricati di prendere le decisioni per conto delle autorità contraenti che, inoltre, a loro volta sono disposte ad accettarle.

Il personale delle Istituzioni di finanziamento che sta lavorando nei Paesi in via di sviluppo, responsabile di questo controllo, deve contare su supporto operativo e su assistenza completa dalle loro sedi in tutte le fasi del processo del *tender*. Ciò è vitale per la loro credibilità ed autorità, come nel caso delle delegazioni della Commissione Europea nei Paesi in via di sviluppo che sono in dialogo permanente con i servizi specializzati corrispondenti della

Commissione Europea a Bruxelles.

Anche ammesso che questo controllo dalle Istituzioni che finanziano il sussidio non sia apprezzato dai destinatari del sussidio, è ancora interamente legittimo e consigliabile poiché l'esistenza possibile della corruzione nelle offerte causa un serio danno non solo ai Paesi beneficiari, ma anche alle economie dei paesi donatori a causa delle distorsioni conseguenti alla competitività fra i *tenderer* che appartengono ai paesi donatori.

A mio parere, un approccio corretto alla discussione del problema della corruzione nell'aiuto allo sviluppo è quanto segue: in primo luogo, i Paesi donatori industrializzati dovrebbero cercare nella propria coscienza ed ammettere che la responsabilità della corruzione è in gran parte loro perché coloro che generano corruzione provengono dai loro Paesi nella grande maggioranza dei casi. Una soluzione a questo problema è possibile soltanto se questo principio di base si riconosce.

Poi il metodo di discussione sul problema riguardo ai Paesi in via di sviluppo potrebbe essere così il fatto di scoprire che molti offerenti dei paesi donatori industrializzati impiegano una forte pressione diretta o indiretta sulle autorità contraenti durante le varie fasi di offerta per ottenere a loro vantaggio distorsioni del corso normale dell'offerta con la corruzione.

Questa pratica non solo danneggia l'economia ma anche le economie dei Paesi donatori industrializzati mentre insidia seriamente il principio essenziale di libera concorrenza.

Così dobbiamo combatterli giustamente ed effettuare un controllo rigoroso del corso normale delle offerte in tutte le loro fasi, in conformità con gli impegni che sono assunti all'OCSE.

Il tabù della corruzione che gravita sulle offerte dell'aiuto per lo sviluppo deve essere eliminato una volta per tutte.

Dove l'istituzione di finanziamento che assegna il sussidio non può o non eserciterà il controllo rigoroso sul corso normale dell'offerta usando il proprio personale, quel controllo dovrebbe essere delegato, come già si presenta in alcuni casi, alle aziende specializzate quali gli agenti di acquisizione. Tuttavia, in questa situazione vi è naturalmente il rischio che la corruzione sarebbe trasferita dall'autorità contraente del Paese del beneficiario all'agente selezionato di acquisizione in un paese industrializzato. Di conseguenza la selezione dell'agente di acquisizione deve essere fatta con attenzione (la fiducia assoluta è richiesta).

Negli ultimi anni c'è stata una proliferazione di piccole aziende private *profit-driven*, offerenti i servizi di approvigionamento per amministrare *tender* nell'ambito dell'aiuto per lo sviluppo. Sono specializzate generalmente nelle forniture o nell'assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo, hanno un metodo aggressivo, sono abili nella presentazione di loro stesse e a migliorare la loro immagine, sono abili nell'uso degli esperti esterni ed offrono i servizi di acquisizione a prezzi molto competitivi.

In questo caso c'è un alto rischio di distorsione del *tender*, principalmente durante la fase di pre-offerta quando le offerte privilegiate possono essere organizzate e durante la fase della valutazione, a causa della loro conoscenza ed ai rapporti che queste aziende certamente hanno con alcuni offerenti nel loro Paese o in altri Paesi industrializzati.

La maggior parte di queste aziende considera l'acquisizione dei contratti relativi a servizi di acquisizione non solo come lavoro debitamente remunerato per se stesso ma anche come mezzo di miglioramento della loro immagine ed influenza con gli offerenti.

Molte di queste aziende possono inoltre introdursi presso le autorità contraenti dei Paesi in via di sviluppo per essere suggerite come agenti di acquisizione, a volte con la promessa di comportamento favorevole nei confronti delle autorità contraenti. Di conseguenza la valutazione e la selezione degli agenti di acquisizione deve essere realizzata dopo considerazioni sulla loro struttura interna e loro caratteristiche, ovvero sulla loro capacità di comportamento professionale, su l'uso di proprio personale in tutte le fasi del processo di *tender*, sui loro meccanismi interni di controllo, imparzialità, rigore, trasparenza ed indipendenza, tutti fattori che devono essere dimostrati da vaste referenze. Prima della selezione dell'agente di acquisizione è consigliabile verificare i loro azionisti ed le loro referenze, il "curriculum vitae" dei membri dei relativi consigli d'amministrazione e quelli dei relativi responsabili, i bilanci degli ultimi cinque anni, il relativo statuto di missione e il codice etico e di comportamento. I tentativi dovrebbero anche essere fatti per verificare esattamente le relative attività di passato e presente per essere assolutamente certi circa la professionalità e comportamento.

Un'altra qualità importante è l'autorità. Ciò implica la resistenza totale a tutto il tentativo possibile di distorsione in tutte le fasi delle offerte anche se effettuato dall'autorità contraente del Paese in via di sviluppo da cui hanno ricevuto il contratto. Ciò soltanto gli agenti di acquisizione di più alta levatura dovrebbero essere usati e, considerando l'importanza e la delicatezza della loro scelta, questa dovrebbe essere fatta (insieme all'aggiudicazione del contratto relativo a servizi di acquisizione) dall'istituzione di finanziamento che assegna il sussidio e non dall'autorità contraente del Paese del beneficiario.

Per avvalorare la fermezza sia dell'istituzione di finanziamento che del governo del Paese del beneficiario di sussidio, un documento specifico dovrebbe essere incluso nei documenti di gara, per essere firmato per accettazione da tutti gli offerenti che desiderano partecipare. Questo porterebbe gli offerenti direttamente o indirettamente, alla cessazione delle collusioni nelle corruzioni.

Un esempio di un tal scritto, che rappresenta "una garanzia" reale considerando i punti che ho trattato qui, è fornito dal documento: "Garanzia contro la corruzione" che segue il concetto "dei Patti di Integrità" sviluppato e suggerito da Transparency International.

Questa garanzia, inclusa nei documenti di gara firmati e presentati dagli offerenti insieme

alle loro offerte, sarebbe un forte fattore dissuasivo contro comportamenti di corruzione diretti o indiretti. I relativi obiettivi chiave sono:

- ottenere una formale garanzia firmata *tenderer*. Essi presentano un'offerta di garanzia; possono presentare anche "una garanzia contro la corruzione" senza alcun costo supplementare. Se i *tenderer* rifiutano di firmarla, non saranno ammessi a partecipare;
- coinvolgere la responsabilità degli offerenti nel caso più comune di corruzione da terzi (i loro mediatori) poiché tali offerenti sono "i soci dormienti" principali responsabili della corruzione;
- facilitare la scoperta di corruzione;
- applicare sanzioni appropriate se la corruzione è scoperta;
- rendere consapevoli i *tenderer* che l'istituzione di finanziamento ed il governo del paese del beneficiario intraprenderanno efficaci azioni per combattere la corruzione.

Inoltre, riguardo ai vincoli di offerta e garanzie di esecuzione che i *tenderer* devono presentare, le prime con la loro offerta e le seconde dopo l'aggiudicazione del contratto, una clausola potrebbe essere inserita nei loro contratti in maniera che gli stessi obblighi possono essere chiamati in causa se gli offerenti sono i responsabili del coinvolgimento diretto o indiretto nei fenomeni di corruzione.

Se questa garanzia contro la corruzione fosse inclusa nelle offerte di forniture di tutti i progetti di aiuto per lo sviluppo supportati dalle varie Istituzioni di finanziamento multilaterali e bilaterali, questa rappresenterebbe automaticamente l'azione costante contro la corruzione, poiché molti offerenti che concedono o intendono applicare pratiche di corruzione cambierebbero la loro strategia, specialmente nella loro scelta ed uso dei mediatori.

Il *Development Assistance Committee* dell'OECD potrebbe adottare utilmente una versione adatta "*Guarantee Against Corruption*" o "*Integrity Pact*" da proporre a tutte le istituzioni multilaterali e bilaterali che finanziano l'aiuto per lo sviluppo da includere in tutte le offerte relative a forniture, impianti e servizi.

Ciò sarebbe molto utile, poiché il comportamento uniforme di tutte le istituzioni finanziarie è un'esigenza di priorità per il successo della lotta contro la corruzione negli aiuti allo sviluppo.

Allo stesso tempo potrebbe essere considerata un'altra "garanzia contro la corruzione": firmare un documento per accettazione da parte di tutti i responsabili delle autorità contraenti che dirigono gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo che li obblighi a rifiutare la corruzione e ad accettare le sanzioni nel caso in cui non riescano a compiere il loro dovere come previsto "Patti di integrità" di *Transparency International*.

Rispetto a quanto su detto, i governi dei paesi in via di sviluppo che hanno pieno potere sulle autorità contrattuali, dovrebbero anche dedicare particolare attenzione alla selezione ed al

controllo permanente di coloro che decidono le scelte. Queste persone preposte alle scelte hanno un compito di grande responsabilità, vitale per lo sviluppo sostenibile del loro Paese; di conseguenza, devono avere un'adeguata remunerazione ed una giusta ricompensa per la loro correttezza e professionalità.

Esprimo i miei auguri per lo sviluppo della cooperazione bilaterale e multilaterale nel Vostro Paese che, io sono sicuro, sarà ottenuta e condotta dal Vostro governo nel modo migliore e con i risultati ottimali.

* Ingegnere, vice-presidente Transparency International Italia

7.2

Elaborazione e controllo delle procedure internazionali di *tendering*

di *Gabriella Giarola**

Seri episodi di corruzione possono verificarsi quando i fondi vengono usati per procurare beni, servizi o lavori nell'ambito di progetti e programmi supportati sia da istituzioni finanziarie multilaterali che da quelle bilaterali. Di conseguenza un processo di approvvigionamento trasparente è vitale per assicurare che i fondi siano spesi con criterio e che l'aiuto risulti efficace per i paesi riceventi.

Uno strumento efficace per combattere la corruzione, evitando gli errori e restringendo la distorsione in tutte le fasi dell'approvvigionamento è rappresentato dall'introduzione di procedure di *tendering* aperte e trasparenti che permetteranno all'autorità contraente:

- di incoraggiare una più diffusa partecipazione ai *tender* (gare) garantendo una concorrenza effettiva e leale;
- paragonare e valutare i *tender* ricevuti in piena conformità alle regole delle procedure di *tendering*;
- assegnare il contratto all'offerta più economicamente vantaggiosa;
- realizzare un buon completamento del contratto.

È necessario comprendere che l'aiuto allo sviluppo è, in effetti, denaro pubblico e dunque, per assicurare l'utilizzazione delle risorse, i fondi per la fornitura di beni e servizi e lavoro devono essere spesi in modo efficace per ottenere i massimi benefici per il destinatario. Oltretutto metodi e contratti trasparenti eviteranno pratiche corruttive.

Attualmente ogni istituzione finanziaria multilaterale e bilaterale ha le proprie regole e procedure per gestire gli approvvigionamenti e le *tendering procedures*.

Nonostante sia stata riscontrata l'esigenza di "armonizzare" le pratiche dei paesi donatori, questo importante obiettivo è ancora lontano dal realizzarsi.

***Tender* aperti e non discriminatori allargano la competizione**

Le procedure di *tendering* che sono mal pubblicizzate, o contengono ingiuste o discriminatorie condizioni, limitano la partecipazione ad un piccolo numero di offerenti o, ancora peggio, soltanto ad offerenti specifici o favoriti.

Al contrario le procedure di *tendering* aperte, imparziali e non discriminatorie, attraggono normalmente un vasto numero di offerenti dando modo all'autorità contraente di conside-

rare una vasta gamma di proposte.

Introdurre delle circostanze restrittive nelle procedure di *tendering* con il solo obiettivo di escludere i potenziali offerenti dalla partecipazione, può rendere molto più facile sottoscrivere il contratto con il contraente troppo interessato.

Giusto per fornire un esempio, le condizioni restrittive possono includere:

- brevi scadenze per la presentazione del *tender*;
- specifiche richieste tecniche relative ad un particolare fornitore o delle discriminanti su alcune qualifiche;
- un periodo di esecuzione non realistico;
- un requisito inutile di registrazione o accreditamento;
- documenti o certificazioni inutili da presentare.

I limiti di tempo adatti tra la pubblicazione dell'avviso della gara e la scadenza per la presentazione dell'offerta dovrebbero essere stabiliti per permettere un lasso di tempo sufficiente affinché i potenziali offerenti interessati esaminino i requisiti necessari per la gara in modo da poter presentare delle offerte professionali.

Specificazioni tecniche o caratteristiche dei beni richiesti, servizi o lavori non dovrebbero fare riferimento o favorire una specifica provenienza, una marca, una fonte, un processo particolare, uno specifico profilo professionale o una prestazione ma dovrebbero contenere delle descrizioni di prestazioni generiche.

Inoltre il periodo per l'implementazione del contratto dovrebbe essere stabilito su una base realistica che dovrebbe prendere in considerazione il tempo reale per la fabbricazione e la consegna delle merci, per l'attuazione delle misure necessarie per fornire servizi professionali e per organizzare e realizzare i lavori in modo appropriato.

Generalmente, escludendo le situazioni di emergenza, non c'è necessità per l'autorità contrattuale di richiedere un periodo breve o non realistico per la consegna delle merci o per l'esecuzione dei servizi o degli impianti.

Bisogna anche considerare che frequentemente intercorre un lungo periodo di tempo prima che il contratto sia assegnato, solitamente ben oltre la validità della gara, rendendo così il requisito "breve periodo di esecuzione" del tutto insignificante.

Le registrazioni o gli accreditamenti dovrebbero essere inclusi nelle gare soltanto quando

sono di importanza fondamentale rispetto alla natura delle merci, dei servizi o del lavoro e devono essere fatti, se necessari, per la buona attuazione del contratto.

Le stesse considerazioni dovrebbero applicarsi ai documenti specifici o alle qualificazioni: le procedure di gara dovrebbero assicurare che le certificazioni attestino requisiti accettabili.

Altre piccole strategie per limitare la concorrenza possono includere:

- ritardo nella pubblicazione dell'avviso di gara;
- ritardo nella trasmissione dei documenti che riguardano la gara;
- dettagli incompleti di chiarificazione.

Le procedure di *tendering* dovrebbero assicurare un adeguato livello di pubblicità attraverso mezzi facilmente accessibili, sufficienti per permettere ai possibili offerenti di partecipare, garantendo, così, la concorrenza.

Tutti i potenziali offerenti interessati devono poter conoscere al momento giusto, in modo completo e chiaro, tutte le condizioni della gara, tutte le regole applicabili che devono essere uguali per tutti gli offerenti.

Naturalmente a seconda dell'entità o della natura di una determinata gara, può essere ragionevole limitare il numero degli offerenti ad un livello gestibile o promuovere la partecipazione di offerenti con più esperienza.

In una tale situazione l'autorità contraente dovrebbe comprendere nelle procedure di *tendering*, alcuni requisiti o particolari qualifiche basandosi esclusivamente su criteri obiettivi, come per esempio il giro d'affari o la grandezza di una azienda, prove della stabilità finanziaria ed economica, esperienza acquisita, abilità professionali e capacità tecniche.

Riguardo all'offerta di *tender*, l'autorità contraente può decidere della divisione in lotti di beni omogenei o dell'unificazione in singoli lotti di prodotti o apparecchiature omogenei.

Agendo in tal modo l'autorità contrattuale rispetterà sempre i principi di trasparenza e non discriminazione ed in tutti questi casi le misure di sicurezza potranno sempre assicurare un buon livello di sicurezza.

Lo scopo principale del termine di referenza e le specificazioni tecniche nelle procedure di *tendering* sono di informare attendibilmente ogni potenziale offerente, senza avere l'effetto di creare ostacoli ingiustificati che impedirebbero procedure di *tendering* competitive.

Le autorità contraenti impiegano dei consulenti esterni e/o agenti per la preparazione dei mandati e delle caratteristiche tecniche per la realizzazione del processo di approvvigiona-

mento. In tal caso è di importanza fondamentale che i consulenti e gli agenti di approvvigionamento assicurino e formalmente dichiarino la loro indipendenza, obiettività, riservatezza ed imparzialità durante tutte le fasi del loro operato.

I consulenti e gli agenti nominati non devono trovarsi in situazioni di potenziali conflitti di interesse e non devono assistere o essere associati con un altro offerente.

A causa della delicatezza che caratterizza questa procedura, oltre che l'affidabilità e l'indipendenza, i consulenti e gli agenti devono dare prova all'autorità contraente di referenze idonee e riconosciute: esperienza, standard qualificati, metodi di impiegare personale sufficientemente qualificato in grado di realizzare con successo il loro compito, etc.

Quando le procedure di *tendering* sono aperte, oneste e trasparenti, la corruzione diminuisce e organizzare pratiche corruttive diventa sempre più difficile.

Confronto e valutazione dei *tender*

Le procedure di *tendering* dovrebbero chiarire i criteri di trasparenza che verranno usati per confrontare le offerte e per la conseguente valutazione.

Il comitato di valutazione dovrebbe essere composto da rappresentanti dell'autorità contraente e delle istituzioni finanziarie e dovrebbe anche includere personale qualificato con competenze tecniche necessarie.

L'apertura delle offerte dovrebbe essere sempre pubblica e i risultati - che sono il nome dei *tender*, lotti e *tender* offerti, garanzie d'offerta e, dove è possibile, i *tender* esclusi, se ce ne sono stati, con le relative motivazioni - dovrebbero essere sempre trasmessi automaticamente a tutti gli offerenti con verbali degli incontri aperti di *public tender*.

Il confronto e la valutazione delle offerte dovrebbero essere sempre realizzati nel pieno rispetto delle regole e delle circostanze applicabili stabilite nei documenti di gara. Durante questa fase i principi di trasparenza, uguaglianza, trattamento imparziale e non discriminazione devono avere una rilevanza fondamentale.

Come accennato prima, in questa fase è importante che ogni membro della commissione di valutazione assicuri la totale indipendenza, imparzialità e obiettività.

Inoltre le procedure di *tendering* dovrebbero anche comprendere delle clausole di etica, menzionando in aggiunta ogni possibile conflitto di interesse e le misure che l'autorità contraente deve prendere in caso di tentativo di un *tenderer* di influenzare la valutazione, di ottenere informazioni confidenziali, di prendere parte ad accordi illegali con i *competitor* o di adottare pratiche corruttive.

La "*Practical Guide to contract procedures for EC external actions*", definisce le situazioni in cui siamo in presenza di corruzione: quando si fanno regali, si danno mance agli offerenti o

a persone della commissione di valutazione per accelerare una decisione relativa al contratto o come premio per la sua risoluzione.

Tutte le trattative con i *tenderer* e le richieste di chiarimento necessarie per la corretta valutazione della gara dovrebbero essere gestite chiaramente per permettere che lo stesso tipo di informazione sia dato a tutti gli offerenti interessati ed escludere qualsiasi particolare vantaggio o svantaggio per un offerente particolare.

Quando le regole o le procedure sono semplificate, quando l'interazione tra i *tenderer* - o i loro rappresentanti legali o i pubblici ufficiali - sono limitati o regolati rigorosamente, difficilmente si verifica la corruzione.

Aggiudicazione del contratto in maniera onesta

L'aggiudicazione di un contratto in maniera onesta è garantita automaticamente quando tutti i passaggi precedenti sono stati implementati e rispettati, quando le procedure di *tendering* sono trasparenti e non permettono nessuna interpretazione forviante.

L'autorità contraente è, quindi, capace di garantire l'approvvigionamento delle merci, dei servizi e del lavoro al prezzo migliore dell'offerta più economicamente vantaggiosa e che rispetta il principio del valore della moneta. Inoltre un'onesta aggiudicazione del contratto è difficilmente contestabile dai *tenderer* che non hanno avuto successo.

Infatti, quando coloro che hanno perso una gara sono sicuri che la decisione è stata presa dalla commissione di valutazione basandosi sul riconoscimento completo delle procedure e dei principi etici e che la valutazione è stata fatta da professionisti indipendenti, ci saranno poche occasioni di protesta contro la decisione di assegnazione del contratto o per le ricerche investigative sul processo di valutazione.

Grazie alle nuove tecnologie e ad un maggior livello di trasparenza, sarebbe auspicabile che l'avviso di "appalto assegnato" sia pubblicato in Internet prima della reale finalizzazione del contratto permettendo, quindi, a coloro che non hanno vinto il contratto, di fare delle specifiche obiezioni entro una data prestabilita, la cui legittimità sarà valutata dall'autorità contraente in modo da prendere la decisione finale in maniera onesta.

Corretta esecuzione del contratto

Le procedure di *tendering* che stabiliscono termini di riferimento esaustivi, e specificazioni tecniche permettono una giusta esecuzione del contratto e di tutte le fasi contrattuali.

Vorrei sottolineare che il successo di una procedura di *tendering* è determinato dallo spirito di collaborazione che deve essere sempre presente tra le parti coinvolte nell'implementazio-

ne di un progetto.

Per Vostro riferimento, le linee guida concernenti le procedure di acquisizione delle merci, dei servizi e degli impianti sono disponibili nei siti internet delle Istituzioni di finanziarie principali, come la Banca Mondiale (www.worldbank.org) o l'EuropeAid - l'ufficio della Commissione Europea la cui missione è di realizzare gli strumenti esterni di sussidio della Commissione Europea (http://ec.europa.ec/comm./europeaid/index_en.htm).

Purtroppo ci sono molte altre situazioni nelle quali può avvenire la corruzione ed è triste osservare che quanto più dura è la lotta contro di essa, tanto più sofisticati diventano i sistemi di distorsione dell'offerta.

La lotta contro la corruzione è il diritto ed il dovere di tutte gli Enti responsabili nelle offerte: le istituzioni di finanziamento, le autorità contraenti dei Paesi beneficiari, gli utilizzatori finali nei Paesi beneficiari e coloro che partecipano ad ogni offerta di merci, servizi e impianti.

Vorrei formalmente dichiarare che se una persona o un ente ha un qualsiasi sospetto dell'esistenza di una qualunque forma di corruzione in una procedura d'appalto, credo che sia suo dovere segnalare la sua preoccupazione ad esternare l'accusa di frode o corruzione all'istituzione internazionale finanziatore, per combattere vigorosamente le pratiche anti-corruzione e per assicurare un corretto e giusto risultato tutte le gare.

* Amministratore delegato di Com.Int., Società per Azioni con sede a Genova, specializzata nel campo delle forniture a paesi in via di sviluppo nel quadro di gare d'appalto finanziate da Istituzioni internazionali (Banca Mondiale, UE, Agenzie UN, Aiuto bilaterale del Governo italiano, BERS, Banca Africana di Sviluppo ecc.).

CAPITOLO 8

LA STORIA, LA SCIENZA, L'ETICA E L'INFORMAZIONE

8.1

L'etica nella ricerca scientifica

di Piergiuseppe Maranesi*

Nella "Struttura normativa della scienza" Robert K. Merton identifica l'imperativo categorico della verità come valore etico:

- disinteresse;
- scetticismo organizzato;
- comunalismo;
- universalismo.

E identifica anche una lista di Valori e Principi:

- verità;
- libertà;
- responsabilità;
- integrità;
- collaborazione;
- professionalità;

I casi personali di 3 grandi scienziati italiani vissuti in epoche diverse vengono richiamati per inquadrare il problema dell'etica della Ricerca Scientifica. Si fa riferimento a Galileo Galilei (1564-1642), Alessandro Volta (1745-1827) e Enrico Fermi (1901-1954).

Il primo ha legato il suo nome a importanti contributi in cinematica (principio di inerzia, legge della caduta dei gravi) ed in astronomia (con la scoperta della rotazione del Sole, delle macchie solari, delle montagne della Luna, dei satelliti di Giove, le fasi di Venere, le stelle che compongono la Via Lattea) ed all'introduzione del metodo scientifico (detto spesso metodo galileiano). Accusato di voler sovvertire la filosofia naturale aristotelica e le Sacre Scritture, Galileo venne condannato come eretico dalla Chiesa Cattolica e costretto all'abiura delle sue concezioni astronomiche.

Il secondo è noto soprattutto come inventore della pila elettrica detta appunto pila di Volta, ma il suo genio di inventore già aveva dato prova di sé con l'elettroforo, un congegno che produce una carica elettrica statica. Nel 1776-77 studiò la chimica dei gas, scoprì il metano,

e condusse esperimenti come la combustione del gas tramite una scintilla elettrica in un recipiente chiuso. Rinunciò a sfruttare economicamente le applicazioni della pila e preferì dedicarsi alla divulgazione della scoperta a beneficio dell'umanità.

Fermi fu fisico nucleare tra i più noti al mondo, principalmente per i suoi studi teorici e sperimentali nell'ambito della meccanica quantistica. Sono celebri, tra l'altro, la sua teoria del decadimento, la statistica quantistica di Fermi-Dirac, i risultati concernenti le interazioni nucleari dei neutroni (che gli valsero il Premio Nobel per la fisica nel 1938), la scoperta di nuovi elementi radioattivi (il fermio così chiamato in suo onore). Progettò e guidò la costruzione del primo reattore nucleare a fissione, che produsse la prima reazione nucleare a catena controllata. Fu, inoltre, uno dei direttori tecnici del Progetto Manhattan, che portò alla realizzazione della bomba atomica. Nel 1939 si rifugiò negli Stati Uniti per sfuggire al regime fascista italiano. La sua scelta di collaborare alla costruzione della bomba atomica scaturì da un personale e drammatico problema etico che egli risolse in maniera diversa da due suoi notissimi collaboratori, Ettore Majorana misteriosamente scomparso e probabilmente suicida e Bruno Pontecorvo, di idee comuniste, trasferitosi volontariamente nell'Unione Sovietica.

L'etica della ricerca scientifica emana dalla struttura normativa della scienza che impone di perseguire la verità prescindendo dall'interesse personale e da ogni condizionamento ideologico o religioso con l'intento di rendere disponibile a tutti il risultato ottenuto.

Peraltro i comportamenti del ricercatore trovano condizionamenti e limiti nella sua responsabilità verso la società e assumono rilevanza e pongono problemi di coscienza particolarmente gravi in settori recenti dell'indagine scientifica e tecnologica quali quello biomedico e quello nucleare.

La rilevanza economica che possono assumere determinate ricerche pone evidentemente requisiti stringenti di integrità anche quando la condivisione delle scoperte appare particolarmente onerosa. Su questi aspetti la differenziazione tra ricerca e sviluppo diviene palese e cancella una confusione assai diffusa che tende a equiparare queste due attività entrambe dirette all'innovazione, ma sostanzialmente distinte.

Negli ambiti della ricerca moderna sono frequenti gli aspetti di pericolosità che talvolta vi si associano, imponendo anche dal punto di vista morale livelli di alta professionalità che deve essere continuamente aggiornata a salvaguardia dei rischi verso se stessi e verso i collaboratori.

L'etica della scienza e della ricerca scientifica non è un valore recepito dall'opinione pubblica

e nemmeno viene adeguatamente impartita agli studenti, nemmeno a quelli impegnati nei dottorati di ricerca o P.h.D. che si indirizzano a praticarla.

Gli atenei che offrono corsi o seminari sul tema sono per ora pochi anche se talune comunità scientifiche come p.es. *l'Institute of Electrical and Electronic Engineers* (IEEE) hanno recepito l'importanza che le Università possono rivestire nel colmare il pericoloso gap che si è formato fra scienza e società per l'impatto della tecnologia sul modo di condurre l'esistenza senza una corrispondente consapevolezza scientifica diffusa. In proposito è stato commentato durante il seminario il messaggio agli Atenei della IEEE *Society on the Social Impact of Technology*.

Anche nel passato non sono mancati i condizionamenti che i poteri religiosi politici ed economici hanno esercitato sugli scienziati, talvolta con successo, e sarebbe ottimistico assumere che ciò non avvenga più. Ma le competenze scientifiche attuali aprono scenari ben più preoccupanti tanto da alimentare timori sulla stessa sopravvivenza dell'umanità.

Le speranze sono soprattutto affidate alla capacità di adeguare globalmente il livello culturale a quello scientifico e tecnologico superando il gap attuale e mantenendo successivamente il passo di una innovazione che tanto può risultare benefica per la vita dell'uomo quanto può divenire dirompente.

Si registrano segni di sensibilizzazione su tali temi nelle comunità scientifica ed accademica internazionale e sintomi di una volontà di diffondere i valori etici al proprio interno analogamente a quanto Transparency International fa principalmente in altri settori della società. Sono segnali positivi e apprezzabili per quanto ancora flebili.

* Professore di Elettronica, IEEE Fellow

8.2

L'importanza dell'etica nella divulgazione dei contenuti scientifici

*di Ludovica Manusardi**

Scriveva Albert Einstein¹: “Vi sono due modi secondo cui la scienza influisce sulla vita dell'uomo. Il primo è familiare a tutti: direttamente ancor più indirettamente la scienza produce strumenti che hanno completamente trasformato l'esistenza umana. Il secondo è per sua natura educativo, agendo sullo spirito. Per quanto possa apparire meno evidente a un esame frettoloso, questa modalità non è meno efficiente della prima”.

Avere accesso ad un'informazione scientifica corretta è fondamentale dal momento che la società in cui viviamo è dipendente dalla scienza e dalle sue applicazioni.

Oltremodo fondamentale, quindi, diventa conoscere correttamente il cammino della scienza e delle sue scoperte, perché nell'era della ICT² la conoscenza è la risorsa più importante del genere umano ed è accessibile qui, ora a tutti.

Inoltre essa è il motore del continuo cambiamento nella vita quotidiana ed è una componente essenziale delle democrazie moderne, perché consente di capire e di confrontarsi con le sfide della modernità e perché sempre più spesso i cittadini sono chiamati a esprimersi su alcuni importanti fatti che derivano dalle scoperte scientifiche.

Per questo motivo diventa importante divulgare informazioni attendibili e oneste anche in questo ambito per creare un consapevolezza corretta su argomenti e scelte strategiche che possono diventare fondamentali per il progresso di una nazione.

Importante, quindi, nel divulgare notizie riguardanti le scienze, essere moralmente ed eticamente corretti come dovrebbe esserlo la scienza stessa in tutto il suo percorso.

Ma ha senso parlare di moralità della scienza o meglio di un'etica della scienza?

Secondo alcuni la scienza è per sua natura a-morale, nel senso che non si pone il problema nei termini consueti con i quali siamo abituati a considerare le azioni dell'uomo. E che invece siano le applicazioni della scienza e delle sue scoperte ad avere implicazioni etiche contrastanti.

Sempre secondo alcuni, la scienza deve essere libera e procedere nel suo cammino di ricerca della “verità”. Se facendo scienza e tecnica ci si imbatte in fenomeni e proprietà nuovi, questi non possono essere condizionati da concezioni etiche precedenti che finirebbero per porre limiti ingiustificati.

Einstein diceva³: “La scienza non può stabilire dei fini e tanto meno inculcarli negli esseri umani; la scienza, al più, può fornire i mezzi con i quali raggiungere certi fini. Ma i fini stessi sono concepiti da persone con alti ideali etici”.

Ma anche se lo scienziato applica i principi etici, la scienza purtroppo ha molti nemici, e viene attaccata e contestata dalla religione, dalla tecnologia (le cattive applicazioni delle scoperte scientifiche e dei principi), dall'ignoranza, dalle cattive informazioni, dal potere politico e da tutti coloro che mettono sullo stesso livello la scienza e la pseudoscienza.

La scienza è spesso difficile da capire dal momento che spiega la realtà attraverso schemi e formule complesse e attraverso strumenti matematici che richiedono delle specifiche capacità.

Questa confusione è particolarmente pericolosa nella comunicazione televisiva dove delle immagini o delle fotografie possono modificare il significato di una frase, di un principio, di una legge scientifica, o dove il conduttore televisivo è spesso una persona incompetente o una persona senza un'adeguata formazione scientifica.

Questo tipo di situazioni può portare spesso ad un approccio non scientifico della realtà.

Per questo è indispensabile che l'informazione scientifica e le sue applicazioni siano divulgate con onestà intellettuale, occorre cioè, comunicare fatti e non mescolare scienza e pseudoscienza, scienza e ideologia per deformare le scoperte scientifiche a fini politici.

Infine è importante puntualizzare che la scienza non è né buona né cattiva; sono le applicazioni delle scoperte scientifiche che, dipendendo dagli uomini e dal potere, possono andare verso il bene o il male. Ma occorre sempre ricordare che è grazie alla scienza se oggi l'uomo vive meglio e più a lungo e se si è affrancato, proprio grazie alla rivoluzione industriale e al progresso scientifico, dalla fatica fisica e dalla schiavitù di lavori logoranti.

* Giornalista

1 In “Pensieri degli anni difficili”.

2 *Information communication technology*.

3 In “Pensieri degli anni difficili”.

8.3

Tecniche del giornalismo investigativo per individuare gli abusi nella politica e nella magistratura. Formazione dei giovani al giornalismo investigativo

*di Marco Travaglio**

Il giornalista Lamberto Secchi, inventore di grandi giornali e giornalisti aveva un motto: "I fatti separati dalle opinioni". Poi con il tempo il motto è caduto in prescrizione soppiantato da un altro decisamente più pratico. La "scomparsa dei fatti"; le notizie non devono disturbare il nascere delle opinioni come scambi di idee e dialoghi interpersonali. Se ci sono fatti conclamati e incontrovertibili esse non possono esistere, o comunque essere alimentate e argomentate in modo convincente.

Si fa molta confusione tra obiettività, neutralità e imparzialità. O al contrario tra faziosità, partigianeria e parzialità. Il valore da salvare è l'imparzialità che non è sinonimo né di obiettività né di neutralità. L'obiettività è impossibile, ciascuno di noi nasce con i suoi interessi e le sue passioni e cresce educato a certi valori. La sua visione del mondo è un'impronta originale che condiziona il suo modo di vedere le cose e di giudicarle di conseguenza. Quando tre testimoni dello stesso fatto vengono convocati in tribunale per riferirlo sotto giuramento lo raccontano in tre modi diversi e non per questo sono falsi testimoni. Possibilissimo che dicano tutti e tre la verità: lo stesso fatto filtrato da tre diverse culture. Dello stesso fatto ciascuno nota o ricorda un aspetto, un particolare o una sfaccettatura, un'emozione difficilmente sovrapponibili a quelli notati o ricordati dagli altri e due. Nessuno può essere obiettivo e nemmeno neutrale; solo i robot sono obiettivi, solo i morti sono neutrali. Non si può pretendere che tutti vedano tutto allo stesso modo, con la stessa scala di valori e priorità. Ne si può immaginare che un essere vivente non partecipi ad un avvenimento con le sue passioni. Inutile dunque inseguire l'obiettività e la neutralità. Sarebbe tempo perso. Ma tornando all'esempio dei nostri tre testimoni in tribunale, una cosa possiamo, anzi dobbiamo pretendere: che le loro tre versioni dello stesso fatto ne rispettino almeno il nucleo centrale. È la vecchia regola del giornalismo anglosassone "delle quattro w": *who, what, when, where*. Chi ha fatto, che cosa, quando, dove. Con l'eventuale aggiunta di *why*. Come i tre testimoni processuali, ci saranno sempre tre giornalisti, tutti bravi e in perfetta buona fede, che raccontano il medesimo avvenimento su tre diversi giornali in modo diverso.

Il buon giornalista deve conoscere anzitutto i fondamentali del suo mestiere per saper distinguere le fonti attendibili da quelle inattendibili, per verificarle correttamente, per allenare il suo occhio a mettere a fuoco il nucleo portante di ogni fatto e per saperlo raccontare nel modo più comprensibile e completo. Poi - è umano - il suo bagaglio culturale lo porterà ad attribuire maggiore importanza a questo o a quell'aspetto del fatto che sta raccontando, a notarne una sfaccettatura piuttosto che un'altra, a filtrare gli avvenimenti a seconda delle

sue idee, a partecipare con le sue passioni a certe vicende e alle sorti di certi personaggi. E tutto questo è normale e positivo se il bagaglio culturale, ideale e passionale che mette in campo è soltanto il suo, e non quello di altri.

I giornalisti investigativi possono essere di due tipi: da un lato i giornalisti che fanno le indagini e anticipano la magistratura e che scoprono fatti che la magistratura non ha scoperto, o altri tipi di giornalisti che riferiscono di indagini dei magistrati. Un ottimo lavoro che può svolgere un giornalista investigativo è quello di controllare costantemente gli abusi di potere mediante una costante attenzione sul governo, sul rispetto dei diritti fondamentali, oltre che sul pluralismo della magistratura.

Un altro genere di giornalismo ancora più desueto nella cultura italiana di quello di inchiesta, ma ugualmente efficace, è il giornalismo di analisi. Anziché appaltare il racconto dei fatti da ping-pong fra le reazioni delle diverse parti in causa, si potrebbe incaricare un giornalista e collaboratore esperto della materia che esamini i fatti freddamente, li metta in fila, li colleghi fra loro e li spieghi ai lettori. La qual cosa accade sempre più di rado perché si tende a nascondere l'analisi con il commento, ma sono due realtà opposte. Ma gli analisti veramente esperti ed autorevoli scarseggiano, e quei pochi chiedono pause lunghe di analisi e meditazione. Il vero esperto per analizzare o commentare un fatto, lo vuole prima conoscere in tutti i suoi aspetti e poi chiede di studiarlo, di leggerne le carte, di rifletterci su.

Il buon giornalista deve evitare di far sparire i fatti. Questo accade quando un giornalista non ama abbastanza la sua professione, cioè i suoi lettori o telespettatori. Perché quando scrive o parla non pensa a chi legge e chi ascolta, ma ad altri e ad altro: ai potenti della politica, dell'economia, degli editori di oggi o magari di domani, ai colleghi e rivali, allo stipendio di fine mese, alla pensione o magari a qualcuno che lo potrebbe notare e ingaggiare per un altro mestiere, meno incerto e più redditizio. Come diceva un noto giornalista italiano, Indro Montanelli: "La differenza tra chi scrive per i suoi lettori e chi scrive per altri si nota subito: il primo parla chiaro e lo capiscono tutti, il secondo parla in codice e lo capisce solo chi deve capire."

Il giornalista può svolgere, inoltre, il suo lavoro in due modi: può rassegnarsi al ruolo di guinzaglio, oppure recide con le cesoie il guinzaglio che lega il potere ai cittadini, riscoprendo la sua missione che non è quella di cambiare il mondo, ma nemmeno quella di far vincere le elezioni a questo o a quell'uomo politico. È quella di raccontare i fatti; possibilmente tutti, possibilmente veri. Se poi qualcuno deciderà di usarli per farsi un'opinione informata, per conoscere le varie strade e scegliere la migliore ad occhi aperti, insomma per essere libero: tanto meglio!

* Giornalista

CAPITOLO 9

IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE E NELL'AZIONE UMANITARIA

9.1

Le strade della riconciliazione

*di Christoph Spreng**

1. Riconciliazione - a cosa aspiriamo?

Riconciliazione è un concetto positivo ma un termine difficile da spiegare.

Iniziamo raccontando la storia di una persona che andò al mercato con l'intenzione di comprare la riconciliazione. Alla fine la persona trovò un banchetto del mercato che aveva qualcosa di simile alla riconciliazione. Ma il venditore disse "Mi dispiace signore, noi non vendiamo la frutta, ma solo semi."

Da qui possiamo dire che la riconciliazione avviene quando:

- un cospicuo numero di ostacoli negativi è stato rimosso;
- sono presenti delle buone premesse.

Un uomo indiano una volta parlando con un mio amico, che era un attivista occidentale, ma frustrato disse: "In India la cose non vengono realizzate, le cose accadono!". I processi per ripristinare la fiducia e il rispetto reciproco hanno differenti radici culturali, religiose e linguistiche. Sofferamoci su alcune citazioni per individuare un po' di teoria. Scopriamo le radici culturali, religiose, linguistiche e il loro contesto attraverso alcune letture:

"Verità, Accountability e Riconciliazione: The Iraqi Jurists Association (March 2003)."

Dall'ordine delle parole espresse in questa citazione deduco che ci siano dei prerequisiti di fiducia che devono essere ripresi. Questo è il parere di autorevoli uomini di legge!

"Uguaglianza, giustizia, fratellanza, nessuna coercizione, consultazioni come principi per la ricerca della riconciliazione" KH. Husein Muhammad (cit. The Root of Theological Reconciliation in Islam, JTA Indonesia, 2003)

Qui abbiamo una sottigliezza molto ben argomentata, scritta da un allievo islamico che spiega chiaramente quali sono le condizioni base per la riconciliazione.

"Il grande esempio della storia islamica: Shulh al-Hudaibiyah"

Questo insegnamento del profeta Maometto sarà sicuramente familiare.

Un esempio linguistico: in tedesco il termine riconciliazione = *Versöhnung* vuol dire “diventare di nuovo un figlio”.

Da qui capiamo che abbiamo proprio a che fare con qualcosa che è oltre le relazioni familiari e di parentela. È un qualcosa che riguarda noi, creature sincronizzate con le intenzioni del Creatore.

Ma ora veniamo alla pratica. Cosa fare dopo aver fatto delle cose sbagliate? Pensare ad una vendetta o scegliere di rompere le catene dell'odio e dell'umiliazione, ma come?

1. Rimuovendo gli ostacoli. C'è un proverbio che dice: “Se tu guardi al tuo passato potresti perdere un occhio. Ma se tu non guardi al passato potresti perdere tutti e due gli occhi”. Le ferite del passato hanno bisogno di cure. Fai una lista di quali ostacoli tu puoi aiutare a rimuovere. Un vecchio risentimento? Ammettilo a te stesso e poni rimedio a qualcosa che ti dispiace di aver fatto.

2. Inizia a elencare le cose positive. KH. Husein Muhammad: uguaglianza, giustizia, fratellanza, nessuna coercizione, consultazioni.

Prof. Mohammad Fadhil Jamali: “Nord, Sud, Ovest, Est, Cristiani, Musulmani, Atei - tutti hanno bisogno di standard morali. Onestà generosità, fratellanza, amore, affetto, castità: questi standard sono comuni a tutta l'umanità, una sorta di ABC. Per essere umani bisogna possedere tutti questi punti di riferimento. Tu devi trattare tuo fratello come vorresti essere trattato tu.” (M.F. Jamali, Professore di Filosofia dell'Educazione, Università di Tunisi accreditata Caux, 28 Luglio 1968)

2. Breve descrizione di *Initiative of change*

Initiative of Change è un network aperto a persone di tutte le culture, nazionalità, religioni e credenze che lavorano per ottenere un cambiamento a livello locale o globale iniziando dalla loro vita privata.

L'Associazione internazionale Initiative of Change è stata creata nel 2002, ed ha ottenuto lo status Consultativo presso il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) delle Nazioni Unite e ha lo status partecipativo con il Consiglio d'Europa.

Le iniziative internazionali di *Initiative of Change* sono coordinate da un Consiglio internazionale e alle consultazioni, che avvengono 2 volte l'anno, partecipano rappresentanti da tutte le parti del mondo.

Le iniziative dell'associazione sono portate avanti da volontari e i finanziamenti provengono per la maggior parte dalle donazioni provenienti da coloro che credono nel valore di questo tipo di approccio (recentemente sono stati erogati dei contributi anche da alcune istituzioni).

Initiative of Change è un'associazione nata dal Gruppo di Oxford che era iniziato tra studenti

universitari alla fine degli anni '20. Nel 1938 il suo fondatore Frank Buchman (1876-1961), facendo parte di una nazione che iniziava il riarmo in vista della guerra, propose un "riarmo spirituale e morale" per combattere un mondo "libero dall'odio, dalla paura e dall'ingordigia". Alla fine della Seconda guerra mondiale sotto il nome di "Moral Re-Armament" (MRE), con un programma di ricostruzione morale e spirituale, questo movimento aiutò a riconciliare gli ex nemici e a promuovere una valida alternativa alla lotta di classe presente nell'industria. La filosofia alla base di questo movimento è che un cambiamento che parte dalla sfera personale può portare ad un cambiamento che coinvolge tutta la società.

L'esperienza di conciliare la propria vita agli standard morali di onestà, purezza, altruismo, amore e ricerca dell'aiuto di Dio nei rapporti umani può fornire un rifugio sicuro dove le persone si incontrano andando oltre le posizioni di chi è nel torto e cosa è giusto, in un clima di integrità e dignità.

Caux è un villaggio della Svizzera che si affaccia sul lago di Ginevra. Nel 1946 diventò un Centro congressi internazionale, grazie al generoso contributo di molti volontari.

3. Attività dell'organizzazione

Da circa sessanta anni il centro congressuale di Caux ha ospitato persone da tutto il mondo: cittadini comuni e ministri di governi, molti dei quali avevano una visione pratica comune: quella di creare un mondo in cui i valori del mutuo rispetto fossero il sostegno delle relazioni tra persone e gruppi etnici, sociali e religiosi. Caux è molto legata ai principi che incoraggiano il dialogo e la cooperazione che sembrano essenziali per gli anni che verranno. Prendendo parte alle conferenze organizzate a Caux ogni persona può trovare spazio per il dialogo, e per lo spirito di iniziativa come alternative alla logica del litigio e della manipolazione delle persone e delle civiltà.

3.1. Dopo il secondo conflitto mondiale alcuni gruppi di Caux furono coinvolti nei differenti processi di riconciliazione tra i nemici del conflitto: per esempio nei riavvicinamenti tra Germania e Francia o in quelli tra il Giappone e le Filippine. Irène Laure, una donna socialista pioniera della riconciliazione franco-tedesca, disse "Non si può dimenticare, ma si può perdonare". In molte parti del mondo, un simile impeto al perdono ha aperto la via alla riconciliazione sia a livello personale che a livello internazionale.

3.2 Decolonizzazione e libertà. Questo periodo che è stato segnato dalla guerra fredda e ha visto la nascita di movimenti indipendentisti e del processo di decolonizzazione in molti Paesi. Ispirati dallo spirito di Caux, alcune persone che facevano parte di questi movimenti - in particolare nel continente africano - lavorarono affinché i cambiamenti che avvenivano nella società, durante quel periodo, non fossero caratterizzati da violenze e spargimenti di sangue.

3.3 Il ruolo delle *Minorities Actions* relative al centro di Caux hanno portato alla risoluzione pacifica dei conflitti tra i gruppi di minoranza in situazioni in cui le incomprensioni e le tensioni si erano accumulate nel corso degli anni. Cinquanta anni fa, un'azione realizzata nello spirito di Caux ha aiutato il processo che ha portato alla "Dichiarazione di Bonn-Copenaghen". Ciò portò alla fine di una lunga contesa tra le minoranze al nord e al sud del confine tedesco-danese dello Schleswing-Holstein. Stessa cosa avvenne con le province dell'Alto Adige (Sud Tirolo) nel nord dell'Italia che guadagnarono lo status di regioni autonome, convincendo l'Austria a ritirare le sue proteste presentate alle Nazioni Unite.

3.4 Uomini, economie, società e uomini protagonisti dell'economia mondiale in questi anni hanno individuato in Caux un posto privilegiato per il dialogo, lontano dal clima di sfiducia che è stato troppo spesso la norma di ogni giorno. In questo spirito la fondazione è stata la pioniera del metodo di conciliazione. Gruppi di persone da Caux hanno attivamente preso parte al sostegno del dialogo tra partners di imprese in diversi paesi. Negli ultimi tempi esponenti di spicco della vita industriale ed economica europei, americani e giapponesi si sono incontrati nell'ambito delle *Caux Round Table* hanno firmato i "*CRT Principles for Business*", che sono diventati un punto di riferimento per l'economia globale.

3.5 La *Fondation for Freedom* fin dall'inizio del 1980 in seguito ai cambiamenti radicali dei confini europei, soprattutto nella parte Est del continente, ha intrapreso iniziative per promuovere lo sviluppo della democrazia. *Fondation for Freedom* (F4F) è un programma indirizzato a giovani leader della zona centrale dell'Europa dell'Est per incoraggiare l'impegno a portare avanti i valori che promuovono una società veramente libera a tutti i livelli di governo.

3.6 Nel ventunesimo secolo la sicurezza e la fiducia nelle istituzioni sono ancora precari in molte situazioni di conflitto, per esempio in Libano, Cambogia, la regione dei Grandi Laghi, la Somalia. I nostri team in queste situazioni, come in altre parti del mondo lavorano per lo sviluppo della sicurezza e per avere dei benefici che possano essere condivisi da tutti, dove il dialogo interculturale diventi una realtà che arricchisce tutti di giorno in giorno.

3.7 Il dialogo di Caux sulla Pace, la Giustizia e la Fede: una conversazione tra musulmani e non musulmani dal 26 al 29 giugno 2002. I partecipanti sono stati il Principe Hassan bin Talal (Jordan), Prof. Rajmohan Gandhi (India) Dr. Cornelio Sommaruga (Switzerland).

3.8 Sierra Leone: Incontri tra le *Moral Foundations for Democracy*. Dopo aver partecipato alle conferenze e *workshops* a Caux, alcuni *senior officials* hanno invitato *Initiative of Change* a

fare dei corsi di aggiornamento nel loro Paese indirizzati anche a personale dell'esercito e delle forze dell'ordine.

4. Un esempio di come le persone possono avere un ruolo costruttivo

Sierra Leone: Incontri della Moral Foundations for Democracy (MFD)

Nel 1992 John Bangura arrivò in Danimarca come rifugiato, era un uomo triste per tutte le sofferenze che avevano colpito lui e la sua famiglia dall'inizio della guerra civile e aveva un solo pensiero nella sua mente: era in cerca di rivincita. Qualche anno più tardi un prete in pensione lo visitò e gli parlò della battaglia del riarmo spirituale e morale di una nazione, e mostrò a John un film che lo commosse molto, ma il suo desiderio di vendetta continuava a bruciargli dentro. In seguito fu invitato ad una conferenza internazionale sulla riconciliazione degli Stati presso il *Centre of Initiatives of Change* (conosciuto poi come *Moral Re-Armament*) a Caux in Svizzera. Egli incontrò persone dalle altre parti del mondo che avevano avuto esperienze di sofferenza come lui ed iniziò a capire che la sua amarezza e il desiderio di rivincita gli avevano impedito di lavorare in maniera costruttiva per il bene del suo Paese. Gradualmente iniziò a pensare: "Perché non usi il tuo tempo e la tua energia per trovare dei rimedi per il tuo Paese invece che creare maggiore miseria? Circa un anno dopo prese parte ad una conferenza simile in Tanzania. Mentre cercava di ascoltare la voce di un relatore un pensiero si insinuò nella sua mente con insistenza: "John il tuo paese è in preda alle fiamme, i tuoi concittadini stanno morendo: tu devi fare qualcosa!" Questa esperienza divenne parte integrante della sua vita e lui fondò una organizzazione "Hope-Sierra Leone" (H-SL) per dare un aiuto concreto alla sua gente. H-SL è cresciuta fino ad avere 500 membri ed ha uffici a Bo, Freetown, Kenema and Makeni. In questi anni H-SL ha sviluppato un programma di vasta portata che integra ex-combattenti nella popolazione locale attraverso delle attività agricole e dialoghi di riconciliazione e un programma di educazione *Moral Foundations for Democracy*.

Per avere un ruolo costruttivo si elencano alcuni punti che possono aiutare a fare la differenza: domande cui si devono dare risposte chiare ed equilibrate.

4.1. Così come sono è la mia nazione. Gli standard morali di una società sono determinati dagli effetti combinati di tutti gli individui che ne fanno parte o solo da pochi? Esiste una serie di regole stabilite per i capi e delle regole per tutti gli altri? Posso influenzare il modo con cui le altre persone vivono a casa, a lavoro e nel tempo libero? È possibile essere altruista quando tutti intorno a me sono concentrati nei propri interessi?

4.2 Le persone sono più importanti delle cose. Quanto ci importa dei nostri colleghi, e delle persone meno fortunate di noi? Quali cambiamenti possono avvenire nella nostra società se le altre persone sono concentrate più sul desiderio di denaro e sulla sete di potere?

4.3 No chi è nel giusto, ma cosa è giusto. Quando ti sei trovato nel mezzo di una discussione hai mai provato a mettere da parte il tuo punto di vista per capire cosa era giusto?

4.4. Il posto migliore per iniziare un cambiamento è dentro di me. È un segno di debolezza ammettere che ho sbagliato? È più facile rimediare a un 5% sbagliato che chiedere agli altri di rimettere a posto il 95%. Guidare attraverso gli esempi è la leadership migliore.

4.5 La società ha bisogno di un sostegno morale. La forza di questo sostegno ha bisogno di sforzi e di attenzioni per tutte le generazioni. Nonostante tutto come europeo occidentale mi dispiace dire che dobbiamo ancora raggiungere un simile livello, ecco perché ho deciso di vivere con un tenore economico basso e impegnarmi in azioni di volontariato con Initiative of Change.

4.6 Siamo uomini non creature perfette. Mia moglie sono sicura che lo sa bene.

4.7 Ma abbiamo l'opportunità di fare delle scelte.

Questi punti sono tratti da Handbook, © lofC Denmark, 2006

In conclusione

Cosa fare dopo che sono state fatte cose sbagliate? Fantasticarci, pianificarle e architettare una rivincita? O tu puoi scegliere di liberarti dalle catene dell'odio e dell'umiliazione?

Fai una lista di quali sono gli ostacoli che con il tuo aiuto possono essere rimossi:

- un vecchio risentimento? Ammettilo e cambia qualcosa che ti dispiace di aver fatto.

Restituisci le buone azioni quando puoi:

- ascolta la tua coscienza nel farti guidare quando devi intraprendere una decisione e mettila in pratica.

- aiuta gli altri a fare la stessa cosa.

L'Iraq ha un fantastico patrimonio. Come contribuisco a giocare un ruolo incisivo? La scelta è nelle vostre mani.

* Da Caux - Initiative of Change, www.caux.ch

9.2

I City Angels, volontari di strada d'emergenza

di Mario Furlan*

Conosciuti come "gli Angeli della notte" o "gli Angeli con il basco blu e la giubba rossa", in oltre un decennio di attività i City Angels sono diventati un simbolo dell'impegno sociale. Fondati a Milano nel 1995 dal giornalista e formatore Mario Furlan (www.mariofurlan.com), sono innanzitutto volontari di strada d'emergenza: circolano per strada, a piedi e con furgoni in cerca di persone da aiutare: senzatetto, tossicomani, alcolisti, sbandati, vittime di violenze. Distribuiscono cibo, bevande calde, vestiti, coperte, sacchi a pelo. Prestano il primo soccorso. Prevengono gli episodi di criminalità, ad esempio accompagnando gli anziani a riscuotere la pensione o donne sole nelle ore notturne. Prestano servizi di sicurezza e vigilanza. Trovano una sistemazione, e a volte un lavoro, per gli emarginati. Li aiutano a ritrovare autostima e fiducia in loro stessi, e a reinserirsi nella società.

Ma i City Angels non si limitano alla loro missione su strada. Si occupano di anziani: tutti i giorni distribuiscono a domicilio centinaia di pasti a quelli soli e con difficoltà economiche. Sono vicini ai detenuti, per aiutarli a non abbruttirsi in carcere e a vivere onestamente, una volta usciti. Aiutano gli extracomunitari: favoriscono la loro integrazione attraverso la formazione e l'inserimento professionale.

Un terzo degli Angels è straniero: marocchini, romeni, albanesi, africani, filippini, sudamericani... è un modo per avere mediatori culturali che comunichino meglio con gli immigrati che si incontrano per strada e anche per dimostrare concretamente che un mondo multirazziale e multietnico, dove si vive serenamente fianco a fianco, è possibile.

I numeri degli Angeli

Dalla loro fondazione, nel 1995 a Milano, nei loro servizi su strada i City Angels hanno:

- servito oltre due milioni di pasti ai senzatetto;
- distribuito oltre 500mila capi d'abbigliamento, coperte e sacchi a pelo ai senzatetto;
- servito quotidianamente 300 pasti ad anziani soli;
- scortato 2mila persone, soprattutto pensionati e donne sole;
- soccorso oltre 500 persone colte da male;
- trovato un alloggio a 500 senzatetto, e un lavoro a 60 di loro;
- assistito 400 disabili;
- sedato più di 300 risse e aggressioni;
- sventato oltre 200 furti, 100 borseggi e 40 scippi;
- recuperato 200 tra tossicodipendenti e alcolisti;
- soccorso centinaia di cani, decine di gatti e di uccellini.

Oltre che a Milano gli Angeli sono a Roma, Torino, Varese e a Tirana (Albania).

A Milano, in via Esterle, nel febbraio 2007 hanno inaugurato il primo dormitorio d'emergenza d'Italia, aperto per i senzatetto 24 ore al giorno. Un luogo dove i clochard possono dormire, mangiare, lavarsi e ricevere abiti puliti.

Diventare Angelo

Per diventare City Angel si svolge un corso di tre mesi in cui si impara tutto ciò che può servire nella propria missione filantropica sulla strada: nozioni di primo soccorso e di psicologia, conoscenze sui bisogni dei gravi emarginati, tecniche di *krav maga* (un sistema di autodifesa israeliano). Ma si impara soprattutto a prendersi cura dei più deboli. A vincere indifferenza e menefreghismo e ad aprire il cuore a chi soffre.

Per diventare Angel basta avere 18 anni e tanta voglia di aiutare il prossimo. L'età media è tra i 20 e i 40 anni, ma ci sono molti volontari di 50, 60 e 70 anni! E sono nati anche i City Angels juniores: minorenni che svolgono la loro missione caritatevole nelle case di riposo, dove portano affetto e calore umano agli anziani.

Il servizio scorta per le donne

Capita spesso che donne si rivolgano ai City Angels per venire scortate a casa, soprattutto nelle ore serali o notturne. Si tratta sia di ragazze, sia di signore di mezza età. In alcuni casi anche di anziane.

Gli Angels organizzano anche corsi di autodifesa, antistupro e anti-aggressione per donne. I corsi, della durata di 10 lezioni da 2 ore l'una, costano 200 euro, comprensivi di assicurazione. Il resto dei soldi va in beneficenza all'Associazione.

Il servizio cortesia

Il servizio d'ordine e d'assistenza dei City Angels è diverso dai soliti servizi svolti da vigilantes. Oltre ad essere altamente qualificato, svolto da personale specializzato, si basa sulla capacità di prevenire le situazioni che potrebbero degenerare e di mettersi al servizio dei cittadini. Viene svolto sempre con il sorriso sulle labbra: per questo viene chiamato "servizio cortesia".

Viene svolto per manifestazioni sportive come la Stramilano e la Partita del Cuore con la Nazionale cantanti; davanti a scuole "a rischio", contro spaccio di droga e bullismo; per concerti musicali. All'Idroscalo di Milano il servizio d'ordine ufficiale è ufficialmente affidato ai City Angels.

Su richiesta del Comune di Milano gli Angeli sono costantemente presenti nelle ore serali e notturne in cinque parchi milanesi: Sempione, Palestro, Solari, Ravizza e Alessandrini.

Gli altri servizi:

- **assistenza socio-familiare** a persone con problemi relazionali;
- **consulenza legale**, con particolare attenzione alle questioni relative a minori, donne maltrattate, regolarizzazione degli extracomunitari, assistenza a detenuti;
- **assistenza nelle pratiche amministrative** presso: il Comune (rilascio di documenti d'identità, autorizzazioni commerciali e permessi vari); la Camera di Commercio; l'Ufficio delle Entrate (rilascio di codice fiscale e partita Iva, visure camerali); la Motorizzazione civile (rilascio di patente, conversione di patenti estere); la Prefettura (multe e sanzioni); le Asl (libretto sanitario e medico di famiglia). Si effettuano inoltre consulenze e pratiche consolari, traduzioni e procedure di legalizzazione;
- **orientamento al mondo del lavoro**: formazione psico-attitudinale, stesura di curriculum vitae, preparazione al colloquio di lavoro e al contatto con l'azienda;
- **riconoscimento dell'invalidità civile**. Data la complessità della legislazione in materia, viene fornito un servizio completo che segue passo per passo chi ha i requisiti per godere dei benefici previsti per le persone invalide.

* Fondatore dei City Angels www.cityangels.it

9.3

L'operazione umanitaria dei Guerrieri per la Pace in Iraq

*di Sara Fumagalli**

"...volevo spiegare che non religione e violenza, ma religione e ragione vanno insieme. Il tema della mia conferenza - rispondendo alla missione dell'Università - fu quindi la relazione tra fede e ragione: volevo invitare al dialogo della fede cristiana col mondo moderno ed al dialogo di tutte le culture e religioni. Spero che in diverse occasioni - per esempio, quando a Monaco ho sottolineato quanto sia importante rispettare ciò che per gli altri è sacro - sia apparso con chiarezza il mio rispetto profondo per le grandi religioni e, in particolare, per i musulmani, che "adorano l'unico Dio" e con i quali siamo impegnati a "difendere e promuovere insieme, per tutti gli uomini, la giustizia sociale, i valori morali, la pace e la libertà"...

In auto la radio scandiva le parole del Santo Padre Benedetto XVI all'Udienza Generale di mercoledì 20 settembre, mentre mi dirigevo in tutta fretta verso Induno Olona, per partecipare in qualità di relatrice al corso organizzato dall'Associazione Trasparency e dal MAE, intitolato: "Costruire l'etica, la fiducia pubblica e la certezza del diritto in Iraq".

Nel mondo, nonostante tutte le precisazioni, non si era ancora spenta la polemica innescata a seguito del malriportato "Discorso di Ratisbona", e ancora dalle piazze islamiche giungeva notizia di dure manifestazioni di protesta. Solo tre giorni prima, in Somalia, una suora missionaria impegnata nell'assistenza sanitaria per i poveri di Mogadiscio era stata trucidata da un fanatico.

Mi accingevo ad incontrare degli Iracheni e, come sempre da quando in quel lontano agosto del 2003 io e i miei Guerrieri per la Pace abbiamo iniziato a fare spola tra l'Italia e l'Iraq, a dispetto delle inquietanti notizie di cronaca, mi sentivo pervasa da sentimenti di fiducia, di speranza, di amicizia.

Solo che questa volta non stavo volando verso la base di Tallil in un frastornante C130 del Contingente Italiano di pace, né percorrevo la strada tra Nassiriya e Bagdad in un VM blindato, con 50°C all'interno e 68° fuori. E nemmeno indossavo i soliti scarponcini, il giubbotto leggero dell'Umanitaria Padana Onlus, o quello ben più pesante, a stampa mimetica... bensì un semplice completino da conferenziere, più adatto al dolce, ordinato e quieto paesaggio varesino di fine estate.

Guidavo e intanto pensavo agli Iracheni, sempre in coda - così li ricordo - per un posto in polizia o nell'esercito o in comune, in coda per le elezioni, per il traffico e persino per un pieno di benzina, dato che in Iraq, incredibile a dirsi, c'è forse troppo petrolio, ma troppo poco carburante.

Pensavo agli Iracheni, stretti tra Oriente e Occidente, assediati dagli interessi contrapposti

delle grandi potenze attuali ed emergenti, dalle rivalità storiche coi vicini, dalle infiammabili divisioni interne.

Pensavo a quel popolo che, nonostante tutto - nonostante le guerre, le dittature, gli embarghi, la geopolitica, gli errori dei grandi strateghi mondiali, nonostante il terrorismo internazionale - riesce ancora a stare in piedi e si muove, vuole lavorare, costruire, ricostruire.

Un popolo orgoglioso, positivo, sorridente, quello iracheno, che ama molto il proprio paese e per questo va avanti e si mette di nuovo in coda, fuori da una caserma, fuori dalle scuole, fuori dalle moschee, fuori da una chiesa, fuori dalle urne... anche se lì, proprio lì, qualche forestiero senza volto, né patria, né religione (ma solo ideologia), si è appena fatto saltare per aria con un'auto imbottita di tritolo, portandosi dietro uomini, donne e bambini innocenti con le loro speranze.

L'ennesimo attentato in Iraq...ma chi ci fa più caso, ormai, nel mondo? È routine!

Ma visti dall'Iraq, i morti non sono numeri: sono esseri umani, persone in carne e ossa, sangue e anima, affetti, sorrisi, lacrime...

La realtà è cosa umanamente ben diversa dalla notizia della realtà!

E in Iraq - spesso lo si dimentica - i morti sono soprattutto iracheni.

Pensavo agli Iracheni, ai miei amici Iracheni, sempre in coda, sempre a rischio e la mia mente ripeteva "...con i quali siamo impegnati a difendere e promuovere insieme, per tutti gli uomini, la giustizia sociale, i valori morali, la pace e la libertà".

La sala era piena di corsisti, 38 uomini e due donne, tutti seduti ordinatamente ai banchi ed intenti ad ascoltare i relatori e a prendere appunti.

Era presente pressoché tutta la classe dirigente di Dhi Qar, la provincia sciita nel meridione dell'Iraq, attraversata dall'Eufrate e avente per capoluogo Nassiriya.

Conosco bene quella provincia: ci siamo stati cinque volte, io e i miei volontari, tra l'agosto del 2003 e il luglio del 2004, portando con noi oltre 20 tonnellate di aiuti tra beni di consumo per l'assistenza scolastica e sanitaria e beni durevoli per lo sviluppo economico, produttivo e tecnologico, nonché i finanziamenti per una nuova scuola professionale per infermiere e per alcuni laboratori di sartoria. "Aiutiamo i popoli a casa loro, aiutiamoli ad aiutarsi" così è il motto e la missione della nostra Associazione.

Qualcuno nella sala si ricordava ancora di noi e dei nostri interventi. Ci avevano visto di persona o sulla TV locale, mentre distribuivamo aiuti o siglavamo dei progetti insieme agli uomini, davvero molto stimati, del Contingente Italiano di Pace - responsabile della ricostruzione e stabilizzazione della provincia Dhi Qar - e a Barbara Contini, Governatrice di Coalizione sino alle elezioni amministrative del giugno 2004. A proposito, quanti in Italia sanno che solo nella Provincia irachena di competenza italiana le elezioni si sono tenute con un anno di anticipo rispetto a tutto il resto dell'Iraq? Niente è per caso.

Il consueto saluto: "Assalam aleykum" - la pace sia con voi - una breve presentazione e subito facciamo partire il filmato-reportage relativo alle nostre missioni in Iraq. Commento mio a braccio, traduzione simultanea in arabo.

Mentre le immagini scorrevano dalla Lombardia all'Iraq, scorgevo gli occhi della platea spalancarsi di stupore e nostalgia nel vedere la propria terra e nel vederla com'era ridotta, in quel lontano agosto del 2003, le strade vuote, le città senza corrente, gli ospedali senza medicine, gli orfanotrofi senza letti... Appaiono però sorrisi e commenti giustamente compiaciuti quando sul video appaiono le vestigia di una storia millenaria e gloriosa, la Ziggurat di Nassiriya, cioè di Ur, la terra di origine di Abramo, nostro padre comune, capostipite delle tre grandi religioni monoteiste.

Intanto spiego come è nato il nostro progetto, come opera, nei paesi colpiti da conflitti (Iraq, Afghanistan, Sudan/Darfur, Nord-Est Sri Lanka...) attraverso il concorso di impegno e generosità di molte persone, mediante l'opera di volontari non salariati che si impegnano per passione, perché ci credono, decidendo i progetti insieme ai soggetti beneficiari nel rispetto delle tradizioni e di costumi locali e infine adottando delle sinergie virtuose con le istituzioni ed altri soggetti del mondo pubblico e privato, così da ridurre al minimo i costi di struttura e moltiplicare l'efficienza, "perché uno Stato non può mai arrivare dappertutto" e d'altro canto "non hanno senso associazioni pesanti e costose come enti pubblici".

A questa platea, a differenza di quanto avviene nelle mie solite serate, non serve spiegare perché Nassiriya si trovava nel 2003 in quelle condizioni di povertà e il perché di quello stridente contrasto rispetto alle immagini della capitale Bagdad, allora non ancora totalmente sprofondata nel baratro attuale di caos e di violenza.

Questa platea conosce benissimo, al di là della guerra, a quali discriminazioni era stato sottoposto il sud sciita dal regime baatista, sa della corrente elettrica erogata per 4 o 5 ore al giorno soltanto, dei fiumi deviati per inaridire il territorio e distruggere l'ecosistema per costringere le popolazioni del Sud al ricatto idrico e alimentare, sa dei danni di un embargo ONU pesato solo sulla povera gente...

Ma tutto questo è passato e l'Iraq non ha bisogno di altre recriminazioni - quante parole inutili sono state spese! - bensì di soluzioni concrete. E noi è solo su questo che abbiamo cercato sempre di lavorare. Nel presente, per il futuro.

Sul monitor passano una dopo l'altra immagini commoventi e sorprendenti: nostri generali dell'esercito che scaricano i nostri primi scatoloni di aiuti dai camion ("questo è stato il primo intervento concreto, il primo di una lunga serie" attesta profeticamente, a soli 15 giorni dall'inizio ufficiale dell'Operazione Antica Babilonia, il Vice Comandante di Brigata alla TV di Nassiriya); bersaglieri grandi e grossi che giocano con i bambini e prendono in braccio i piccoli orfani iracheni; un cappellano militare che "preleva" i biscotti alla mensa dei militari per portarli ai bambini intorno alla base White Horse; una gentile signora, ingegnere, responsa-

bile della radiologia dell'ospedale pediatrico, che sperimenta sulla propria mano il funzionamento della nostra macchina a raggi X.

Mentre scorrono le immagini in sala gli spettatori sorridono e danno segno di riconoscere luoghi, persone, avvenimenti.

E poi il nostro viaggio a Bagdad, la consegna degli aiuti all'Ospedale da campo della Croce Rossa Italiana e qui la cronaca del primo attentato di matrice terroristica, avvenuto proprio quel giorno, all'ambasciata giordana, "ad opera di Ansar El Islam" diceva Pino Scaccia su RaiNews. Nell'esplosione sono morti cittadini giordani e iracheni, tra cui una giovane mamma e il suo bambino che si trovavano a passare per caso di lì. Noi eravamo a Bagdad, ma la notizia dell'attentato l'avevamo appresa telefonando in Italia.

Quindi il ritorno a Nassiriya e ancora le immagini dell'esperienza straordinaria di una visita serale ad una famiglia nomade del deserto: "Sieti stati i primi occidentali a visitare i beduini - ci dissero al ritorno in accampamento - avete aperto le relazioni" e noi eravamo stati accolti tra feste e abbracci.

Le immagini continuano a scorrere nello spazio e nel tempo. Passano i mesi e, da una missione all'altra, si evidenziano i concreti e visibili progressi del lavoro di ricostruzione morale, sociale, economica e politica messo in atto nella Provincia irachena, sotto la guida amica degli Italiani, unendo tutti insieme le forze, unendo le buone volontà, unendo, soprattutto, i cuori.

Le strade sono sempre più trafficate, aprono le botteghe, ragazzi e ragazze tornano a scuola, la corrente elettrica c'è per tutto il giorno o quasi.

Solo le misure di sicurezza per noi e in nostri militari aumentano continuamente.

I nostri aiuti tuttavia si moltiplicano, grazie alla generosità della nostra brava gente e delle tante aziende che rispondono ai nostri appelli vedendo le immagini di un Iraq "diverso".

Tonnellate di medicinali e macchinari ospedalieri per gli ospedali e gli ambulatori, pompe per l'acqua per l'irrigazione, un trattore per l'istituto agrario, un grosso motogeneratore per alimentare una struttura ospedaliera, macchine da cucire, tessuti e filati per le vedove e le orfane, giochi, vestiti, cibo, materiale didattico per i bambini...

"Fa più rumore una pianta che cade che una foresta che cresce" dice un proverbio e noi amiamo mostrare la foresta. Però anche nella nostra foresta cadono gli alberi.

Sul video passano ora i volti sorridenti di alcuni amici - un nostro volontario (Stefano Rolla), alcuni militari, intenti nelle loro opere - e la Base Maestrale... dove avrebbero perso la vita in quel tragico 12 novembre del 2003.

Nel filmato le immagini della base dei Carabinieri ancora integra e viva, lasciano il posto alle sue rovine e alla voragine causata dall'esplosione dell'autobomba, guidata da gente forestiera intenzionata ad impedire la pace e il progresso della regione.

In quell'attentato, oltre all'attentatore suicida, non sono morti solo 19 italiani. Sono morti

anche 7 Iracheni di Nassiriya, e molti altri, tra cui dei bambini, sono rimasti feriti più o meno gravemente e segnati per la vita.

Mentre la mia voce nel commentare le immagini è rotta dalla commozione, in platea scorrono le lacrime...

In quel momento avrei tanto voluto che fossero lì quelli che pensano che i musulmani - e ancor più i poveri iracheni - sono tutti terroristi.... ma anche quelli che dicono che quelli che si fanno saltare per aria in Iraq non sono terroristi.

E lì mi accorgo che il mio cuore, di cristiana, e quelli dei miei 40 amici, musulmani, stanno parlando la stessa lingua: la lingua dell'amore e del buon senso. Un linguaggio iscritto dal Dio Misericordioso nel cuore di ogni uomo che non sia stato soffocato da un'ideologia totalitaria.

E cos'è se non una manifestazione di quell'amore, l'amicizia vera che emerge nelle immagini del nostro filmato, nei sorrisi dei bambini e delle maestre negli orfanotrofi ristrutturati, nella gioia della grande festa di inaugurazione della nuova scuola per infermiere, negli abbracci con le povere vedove alle quali il regime aveva portato via il marito?

Da dove, se non dal cuore degli uomini e delle donne di buona volontà, si può iniziare a costruire la pace?

Il filmato finiva così, con i calorosi baci e abbracci delle donne beduine, tra gli applausi e le vive attestazioni di stima dei nostri amici iracheni.

È possibile - constato ancora una volta - la pace tra i popoli, come tra le persone, quando sono consapevoli della propria identità, amici nella diversità, ciascuno sovrano a casa propria e rispettoso in casa d'altri.

È stata un'esperienza entusiasmante intervenire ad un corso sull'etica, la fiducia e la giustizia in Iraq e di ciò ringrazio sentitamente l'amica Teresa Brassiolo, Transparency International ed il Ministero degli Esteri Italiano. Ma la cosa più bella in assoluto è stato successivamente apprendere che, anche a seguito del mio e di altri interventi, alcuni dei partecipanti al corso hanno deciso di fondare, al loro ritorno a casa, un'associazione senza fine di lucro a favore degli orfani di Nassiriya.

Dalla teoria alla pratica, il corso ha davvero funzionato.

* Esponente dell'Umanitaria Padana onlus e coordinatrice del progetto "Guerrieri per la pace" in Iraq

CAPITOLO 10

IL RUOLO DELL'EDUCAZIONE CIVILE E MORALE NELLE SCUOLE E NELLE UNIVERSITÀ PER CONTRASTARE E PREVENIRE LA CORRUZIONE

10.1

La prevenzione sociale nel formare la società civile contro il crimine e la corruzione. L'importanza delle tre agenzie educative: la scuola, la famiglia e la società

*di Stefano Biavaschi**

Il compito principale della scuola e dell'università è quello di trasmettere cultura e conoscenze, ma, soprattutto nel rapporto con le nuove generazioni, emerge il dovere di queste due istituzioni di diventare il luogo per eccellenza della "educazione alla persona".

In tal senso, è fondamentale che una tematica come la prevenzione alla corruzione venga affrontata fin dagli inizi, cioè in quel periodo dell'età evolutiva in cui si ha la formazione della personalità nelle sue componenti fisiche, emotive, affettive e relazionali.

Tre sono le "agenzie educative" che plasmano la personalità negli anni della sua crescita: la famiglia, la società, e la scuola. Tra di esse è necessario, quindi, un raccordo operativo.

La famiglia è la realtà educativa più importante senza la quale la scuola può fare poco. È lì che il bambino o l'adolescente crescono e imparano i valori; è infatti il luogo delle prime relazioni.

È la sensibilità dei genitori, la loro capacità di ascolto, la loro capacità di dialogo, che avviano la persona in crescita verso la direzione giusta; sono i genitori che forniscono quella "mappa dei valori" che rimane per sempre come punto di riferimento dell'individuo. Anche quando il soggetto con la sua libertà sceglierà di sbagliare strada, questi valori della vita trasmessi dai genitori rimarranno sempre fissi nel cielo del suo io, come le stelle per i naviganti ed anche quando nel cammino si sbaglia direzione, si potrà sempre, grazie a questa "mappa dei valori", ritrovare la giusta strada.

La società senza dubbio influisce in maniera forte sulla costruzione della persona, soprattutto se pensiamo al ruolo dei mass-media oggi (Stampa, TV, Internet...), ed al loro peso sul vissuto giovanile. Ma anche i semplici rapporti di amicizia condizionano molto la crescita ed il consolidamento dei valori. È indiscutibile che se il soggetto ha attorno a sé una società sana, che dà il buon esempio, questi fa molto meno fatica nel proprio consolidamento morale.

La scuola deve poi proseguire nella grande opera di costruzione morale delle persone e nel perfezionamento della mappa dei valori già consegnata dalla famiglia e condizionata dalla società. Anticamente l'istituzione scolastica era dedita solo alla trasmissione dei saperi, alla trasmissione delle conoscenze e delle competenze. I discenti, ossia gli allievi, erano visti come vasi da riempire ed il maestro e il professore avevano un forte ruolo autoritario ma spesso trascuravano l'ascolto. Nella scuola moderna, sotto la spinta delle sempre nuove correnti di psicologia dello sviluppo e di pedagogia, l'istruzione passa oggi attraverso l'educazione della persona. Lo studente non è più un vaso da riempire ma una fiaccola da accendere. L'autorità del maestro rimane importante e non deve essere messa in discussione, ma egli sta imparando sempre di più ad ascoltare il discente a conoscere i suoi bisogni e, partendo da questi, impostare la sua didattica. In tal modo è più difficile per lo studente distrarsi, o pensare che la scuola non sia importante per lui, perché essa parte dai suoi veri bisogni. Se invece questi ultimi vengono ignorati, iniziano la separazione fra scuola e vita, il disagio scolastico, la dispersione, e successivamente, talvolta, anche la corruzione della persona. Quando anche una sola persona sfugge al suo cammino di integrazione positiva nella società, essa potrà poi fare grande danno nella società intera. Nella libertà che ci è propria, ognuno può assumere forme diverse e noi non possiamo mai giudicare quali forme siano le migliori. Ma cose come la "mancanza di lealtà" nei rapporti fra le persone, o la "disonestà", sono oggettivamente da considerarsi "ferite" nella persona e nel sistema. Non sono una "forma", ma un'assenza di forma.

È importante capire che la scuola non può trasmettere valori come l'onestà, la correttezza, la lealtà nella forma di semplici "nozioni" dal momento che essi non sono "parole da studiare" ma cose che vanno vissute e interiorizzate. Tuttavia vi sono materie nella scuola, discipline, che già possono lavorare su questo, come lo studio della buona letteratura o della poesia specie quando si viene a contatto con le parti migliori di quella umanità che ci ha preceduto.

In fondo l'uomo è un essere che tende ad imitare ciò che vede e che conosce. Pertanto la conoscenza di modelli buoni aiuta lo studente in crescita ad avviare dentro di sé una "imitazione", anche se questa strategia educativa non sempre basta e non sempre dà frutti. Ma è sicuro che se il giovane in crescita non ha nemmeno conosciuto modelli di vita positivi, non potrà nemmeno imitarli.

La psicologia dell'adolescenza ci dice, per esempio, che la costruzione della propria identità, durante la crescita, avviene tramite quelli che si chiamano "processi d'identificazione".

Per esempio, il bambino ha davanti a sé il modello del padre e il suo divenire verso l'età adulta avviene tramite l'identificazione con questo modello. La psicanalisi ha dimostrato che, quando questo modello è assente o negativo, la crescita della persona incontra serie difficoltà. La scuola non può certo sostituirsi a questo ruolo, ma può comunque indicare una

serie di modelli di vita positivi, per esempio quelli che s'incontrano nello studio della storia o della buona letteratura: far conoscere questi modelli, sottolineandone gli aspetti buoni, può essere un metodo pedagogico efficace per aiutare a scoprire dentro di sé quella "nobiltà d'animo" che in fondo c'è già e andava solo "vista", o scoperta, per essere attivata, incoraggiata. Del resto la storia è utile anche per conoscere gli errori del passato che così non vengono ripetuti.

Oggi esiste nelle scuole superiori anche un'altra disciplina in via di grande diffusione, e che entra più nello specifico del nostro discorso riguardo la "prevenzione della corruzione": la disciplina del Diritto, una materia di studio presente in tutti i licei per almeno un'ora alla settimana. Essa consiste nell'insegnare le leggi presenti nel proprio Paese: il diritto civile, il diritto penale, il diritto costituzionale. Dalla conoscenza delle leggi può provenire un aiuto per costruire un'educazione alla persona, una prevenzione del crimine, ricordando però di fondarla non sulla paura della pena, ma sull'amore del bene comune. Spesso, infatti, lo sbaglio del passato è stato proprio quello di ridurre la conseguenza del male commesso a semplice "pena da scontare", utilizzando la paura per la pena come deterrente del crimine. In realtà l'educazione deve mirare a far "desiderare" il bene, il bene comune, quello di tutti, in quanto base della felicità sociale. Se il soggetto è "attirato dal bene", se ha capito che solo questo può costruire benessere, se cioè è motivato fin dall'inizio ad andare nella direzione giusta, egli stesso non desidererà il male, il danno degli altri, perché ha capito che il male non è una scelta come un'altra ma è "assenza di forma", mancata costruzione della persona, infelicità della persona. Con questi esempi, utilizzando semplicemente discipline d'insegnamento già esistenti nelle normali attività curricolari della scuola (storia, letteratura, diritto...), è possibile esercitare un ruolo formativo della persona.

Ma il ruolo formativo della scuola va anche oltre l'insegnamento delle singole discipline. Altri aspetti importanti sono: l'attenzione al soggetto che si ha davanti, il sapersi mettere all'ascolto, l'attenzione all'ambiente-scuola che deve essere sempre gradevole, un luogo dove lo studente deve sentirsi accolto, considerato e non emarginato. Ogni studente, di qualsiasi nazionalità od appartenenza culturale, deve sentirsi pienamente inserito nelle classi (particolare attenzione va dedicata alla "formazione delle classi", cioè del gruppo-classe, per evitare discriminazioni di ogni tipo). Insomma, è importante attuare ogni iniziativa per realizzare quello che viene chiamato lo "star bene dello studente", fattore indispensabile che oggi viene indicato come la migliore prevenzione del disagio scolastico e della dispersione scolastica.

Non si educa dicendo "siate onesti", "evitate la corruzione", ma bisogna mettere la persona nella condizione di "non desiderare" la disonestà e la corruzione. Questo può avvenire

solo quando si sta bene in un ambiente. In fondo perché il soggetto dovrebbe desiderare disonestà e corruzione, che per esperienza portano solo turbamento e disagio interiore?

La scuola, come del resto la famiglia e la società, hanno pertanto come obiettivo lo star bene dell'altro, dello studente, della persona. Se si hanno delle relazioni positive con le persone intorno, non si desidera, per esempio, compiere furti o vandalismo nei loro confronti, perché li si avverte "come amici", ci si sente cioè "uno di loro".

Conclusione: la prevenzione della corruzione a scuola si opera quindi con:

- l'ascolto della persona;
- la costruzione e la consegna di una "mappa dei valori";
- l'aiuto nella crescita tramite la conoscenza di modelli positivi;
- l'accoglienza e l'integrazione nell'ambiente;
- l'attenzione verso "lo star bene" con se stessi e con gli altri.

Infine, nell'ultima tappa del processo formativo, anche il mondo dell'**Università** ha un ruolo fondamentale. In questa fase, in genere, gran parte della personalità si è già formata ma non si è ancora formata la sua professione. Ecco allora che l'Università ha il compito di introdurre l'etica nelle professioni, nella deontologia professionale. Pensiamo, per esempio, quanto sia importante l'etica del medico, l'etica del giornalista, l'etica economica, l'etica della scienza. Perfino la tecnologia, se priva di attenzione etica, rischia di non produrre benessere bensì un dominio dell'uomo sull'uomo, o il pericolo della tecnocrazia, o un danno all'intero pianeta.

Ecco perché è importante che **ogni Facoltà universitaria preveda al suo interno un esame di etica**, obbligatorio nel percorso di studi, se non altro come etica professionale all'interno di ogni specifico indirizzo. Anzi, sarebbe opportuno che ogni università avesse, come punto di riferimento, una propria **Facoltà di Etica** od almeno un Dipartimento di Etica. L'etica può anche diventare, laddove possibile, un vero e proprio Corso di Laurea, in grado così di formare operatori e docenti di etica (etica sociale, etica professionale, etica della scienza, bioetica). Questo **Corso di Laurea in Etica** sta già appearing in diverse Università del mondo e si spera che tutti i Governi, se desiderano un futuro migliore per la loro società, investano in questa direzione. È preciso compito dei Ministeri dell'Istruzione attuare questo progetto. Una società che non introduca l'insegnamento dell'etica nelle scuole e nelle professioni, è come un cantiere che costruisce una nave senza il timone, senza capacità di scegliere una direzione: i più potenti motori non la salveranno dai naufragi.

* Giornalista e docente di Etica Sociale

10.2

Il programma Globale di Educazione etica

di Lina Esposito Marafon* e Patrizia Del Biondo**

Secondo uno studio UNESCO-OCSE pubblicato il 18.02.2003, investire nell'educazione produce un miglioramento della qualità della vita in quanto incide su un fattore che gioca un ruolo fondamentale e strategico nella crescita economica e sociale di un Paese: il capitale umano.

Investire nel capitale umano negli ultimi due decenni ha comportato un aumento di mezzo punto nella crescita annua dei Paesi considerati ed i benefici dell'educazione si rispecchiano nella crescita economica sia collettiva che individuale. Soprattutto essi si riflettono nella crescita sociale e civile di un Paese generando comportamenti responsabili e un clima di fiducia indispensabile alla convivenza civile, sviluppando un più profondo rispetto verso il prossimo e una maggiore tolleranza; riducendo, viceversa, la criminalità, la violenza, l'esclusione, l'incomprensione, il disagio.

In considerazione di ciò, Transparency International Italia ha sempre cercato di indirizzare la sua azione verso un **cambiamento etico della società attraverso l'educazione e la prevenzione**. I Progetti che implementiamo sono volti a promuovere il ruolo attivo dell'educazione civica e morale nel rafforzamento della società civile contro il crimine e la corruzione, ritenendo che solo attraverso azioni propositive e concrete di promozione dei valori si possa ottenere un miglioramento della qualità della vita.

La **Scuola** ha il compito di istruire ma altresì di formare una coscienza civica che consenta una convivenza civile rispettosa dei diritti e dei doveri di ognuno. Sulla base di questi principi condivisi può essere respinta l'illegalità in modo che non prevalga la legge del violento o del disonesto. La maggiore consapevolezza dell'utilità personale di comportamenti etici diffusi genera il rafforzamento morale e la necessaria integrità per resistere alle sollecitazioni della criminalità e della illegalità.

Ed è per questo che Transparency International Italia ha incentrato le sue energie e le sue attività su quello che è probabilmente il settore maggiormente sensibile e ricettivo delle problematiche enunciate, ossia il settore scolastico, affidando all'educazione il ruolo primario nella prevenzione e nella lotta alla corruzione e all'illegalità. Le indicazioni fornite dai sondaggi eseguiti nelle Scuole di ogni ordine e grado evidenziano il grave disorientamento dei giovani, aggrediti da messaggi spesso contrastanti che provengono dal mondo circostante: la famiglia, gli amici, la scuola, i media, il cinema...

Il nostro Progetto Educazione ha riscosso entusiasmo e interesse non solo a livello nazionale, ma anche a livello internazionale, diventando progetto leader nel settore educazione per gli altri Capitoli di Transparency International nel mondo e capofila del Progetto Educazione di Transparency International. **Il successo più grande è l'interesse, la curiosità e l'entusiasmo riscossi tra gli studenti e i loro insegnanti**, che ci incoraggiano a continuare, lottando contro l'apatia, il cinismo o il disinteresse che spesso affliggono i giovani.

Partendo da tali premesse, Transparency International Italia ha realizzato il **PROGRAMMA GLOBALE DI EDUCAZIONE ETICA** per le **SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI** e le **UNIVERSITÀ** mediante: seminari per le scuole secondarie superiori, progetto etica e sport, progetto teatro, programma di lezioni alternative alle ore di religione, partecipazione ai master universitari.

I Seminari sono stati ideati e realizzati per sensibilizzare i Presidi, i Docenti e gli Studenti in merito al tema della corruzione, avviando dibattiti e riflessioni su tematiche di interesse sociale. Attraverso esempi concreti, dibattiti e testimonianze dirette di cinque **relatori**, si intende rendere docenti e studenti consapevoli dei pericoli e dei costi che derivano alla società da comportamenti illeciti, promovendo contemporaneamente la validità e l'utilità di comportamenti positivi per ognuno e per la collettività. I nostri **"eroi borghesi"** sono rappresentanti locali del mondo dell'imprenditoria, delle Istituzioni, del giornalismo, della magistratura, dello sport. A seconda dell'indirizzo della scuola e dell'interesse degli studenti si può approfondire o programmare un seminario "ad hoc" su uno degli argomenti che riguardano un preciso campo (amministrazione, imprenditoria ecc.). Il "Manuale di Etica per il terzo Millennio" è un compendio di alcuni interventi sui singoli argomenti ed una guida per i docenti.

Inoltre, il corso **"Etica: un alternativa indispensabile"** è stato proposto con successo ai soli insegnanti. Nel corso si evidenzia che l'etica è un modo di essere, un comportamento, un giusto percorso di vita che prescinde dalla religione alla quale si appartiene. Ci sono dei principi da seguire che riguardano ogni cittadino, ogni individuo che viva in una società considerata più o meno evoluta. L'etica interessa ogni settore della vita (scuola, politica, magistratura, lavoro) ed è per questo che bisogna rendersi conto del suo significato nei suoi specifici campi.

Il Progetto ETICA&SPORT, contributo di TI-Italia alle iniziative del Parlamento Europeo e del Consiglio dirette a promuovere l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport 2004, ha previsto l'elaborazione e attualmente la diffusione di un Manuale sull'etica sportiva. Lo sport, nel suo primato socio-educativo e grazie alla sua filosofia dell'inclusione, rappre-

senta un percorso di educazione civica facilmente comprensibile ai giovani, coinvolgendo in particolare quelli che tra loro si sentono emarginati per ragioni culturali o in quanto portatori di handicap.

In una società multiculturale lo sport diventa veicolo di accettazione delle diversità culturali e religiose, in quanto, attraverso l'abbattimento di pregiudizi e barriere, si superano le divergenze individuali e le tensioni sociali e si concorre ad un obiettivo comune. Tuttavia, occorre capire quando lo sport non è più sportivo.

Il Manuale **“ETICA&SPORT - Quando lo sport è sportivo”**, elaborato su richiesta di molti studenti e di associazioni sportive, ha per obiettivo il recupero della dimensione etica e ludica dello sport all'interno della comunità giovanile quale momento d'importanza strategica nella formazione della persona, dei suoi valori e della sua capacità di relazionarsi con individui diversi, nel rispetto delle abilità e delle disabilità. Imparare a rispettare le regole del gioco oggi significa imparare a rispettare le regole civili domani. All'interno del libro si rivela particolarmente interessante il risultato di un sondaggio **“Corruzione e doping secondo la percezione dei giovani”** che ha coinvolto numerosi studenti di alcune scuole per un dibattito sul tema. Il Manuale raccoglie le testimonianze di venti campioni mondiali e olimpici italiani.

Il **“Progetto teatro”** insieme al progetto **“Etica e sport”** fa parte del progetto educazione e prova come attraverso percorsi non convenzionali si possa giungere a comprendere argomenti quali la corruzione che a volte ai giovani sembrano astratti.

Anche nell'ambito universitario TI-It ha svolto numerose attività, inserendosi con successo in corsi di Master universitari in diverse città. Principalmente è intervenuta con i suoi esperti sul tema delle responsabilità etica sociale delle imprese e quindi sull'etica aziendale quale motore di progresso e di successo.

* Direttore Settore Educazione Transparency International Italia

** Project officer Transparency International Italia

10.3

Gli strumenti innovativi per combattere la corruzione nel settore dell'educazione

*di Ornella Ziccardi**

Oggetto

Rappresentazioni teatrali realizzate nelle Scuole dagli studenti, con la regia di studenti e i loro insegnanti e la supervisione del Settore Teatro di TI-Italia.

Inizio attività

Anno 2003

Descrizione dettagliata

Complementare ai seminari sviluppati nelle scuole secondarie, il **Progetto Teatro** si colloca perfettamente all'interno del percorso formativo scolastico, in una logica di integrazione fra le attività educative e culturali. Esso è un esempio di sistema culturale integrato orientato alla valorizzazione delle migliori tradizioni ambientali contrapposte a devianze comportamentali dannose alla convivenza civile. Il Progetto Teatro di TI-It è stato ideato allo scopo di rendere più vivo e dinamico il dibattito intorno al tema della corruzione, incoraggiando la riflessione personale su alcuni non valori. In un'epoca in cui le immagini hanno più incisività della lettura e della parola, una rappresentazione teatrale della quale i giovani siano al contempo scenografi, registi, attori e spettatori ci è parsa la chiave migliore per affrontare l'argomento corruzione che a molti di loro pare astratto.

Il teatro, per la sua capacità di indurre la riflessione attraverso il dialogo, permette di evidenziare le diverse sfaccettature della corruzione e i suoi effetti devastanti nella distruzione delle culture che vi si oppongono.

Il testo che intendiamo proporre alle scuole è una riduzione liberamente adattata per finalità didattiche della commedia "L'ispettore generale" di Nikolaj Vasilevic Gogol.

L'opera è stata rappresentata la prima volta nel 1836 a Mosca ma continua ad essere proposta nei teatri di tutto il mondo, ad attirare spettatori e riscuotere consensi.

La stesura originale prevede cinque atti e ventiquattro personaggi; il nostro spettacolo è costituito da un atto unico e tredici attori. Una voce narrante sostituisce ed integra le parti che sono state necessariamente tagliate.

Il risultato è un lavoro che può essere rappresentato in modo ironico e divertente, durare non più di un'ora e un quarto e tenere viva l'attenzione di un pubblico di adolescenti ansiosi di poter sapere come andrà a concludersi tutta la vicenda. **L'opera deve essere gestita totalmente dagli studenti**, messa in scena, recitazione e regia ed essi possono anche introdurre elementi dialettali e macchiette dei loro luoghi d'origine.

Le considerazioni finali e il dibattito previsto al termine della rappresentazione indurranno a riflettere sul tema che a noi interessa, ovvero la corruzione.

Le situazioni esasperate e alla fine paradossali rendono lo spettacolo facile e divertente; l'insegnamento che se ne trae è sostanziale e profondo perché è la coscienza di tutti a condannare l'illegalità e la corruzione che insidiano il buon vivere comune.

L'ISPETTORE GENERALE

Il testo

Lo spunto per la stesura della commedia viene dato a Gogol da Puskin e in pochi mesi, con una felicità ed una sicurezza creativa, l'autore scrive il testo e lo fa mettere in scena il 19 aprile 1836, alla presenza dello zar Nicola I.

Nelle pagine gogoliane non c'è una esplicita ideologia politica o una diretta polemica sociale; c'è solo la registrazione desolata (anche se vista sotto l'aspetto del comico) del degrado spirituale del mondo contemporaneo; lo stesso zar, all'uscita della prima, aveva commentato che tutti i russi erano stati tirati in causa, lui compreso.

"Se hai il naso storto non prendertela con lo specchio"

Con questo proverbio popolare, messo come epigrafe, Gogol ci dà una chiave di lettura molto esplicita della commedia. Ossia, non prendertela con il testo, che è un semplice specchio, occupati, piuttosto, del muso storto, ossia della realtà.

E la realtà dell'ispettore generale ci sta di fronte, leggibile e chiara: una cittadina qualsiasi della provincia russa viene minacciata dalla visita di un ispettore generale. Quale reazione innesci tale pericolo? Mascherare nel modo più acconcio le magagne di ogni settore della vita pubblica, in modo che in controllo formale sia impeccabile. Gogol dimostra di conoscere molto bene il meccanismo di queste ispezioni, ben lontane dal toccare la sostanza profonda del cattivo funzionamento della cosa pubblica. La grande trovata della comicità gogoliana sta proprio nel fatto che al centro non c'è un avvenimento stravagante, una eccezionale catastrofe: c'è una realtà nota a tutti gli spettatori, per nulla sorprendente.

Il sindaco chiama a raccolta i suoi funzionari e studia con loro la strategia da seguire: ad ognuno dà il più saggio consiglio per occultare provvisoriamente l'indecorsa gestione del proprio ufficio (sia esso tribunale, scuola o ospedale), contando su un ben più solido mezzo per convincere l'ispettore: la corruzione.

Ciò che Gogol vuol smascherare con la sua commedia (il muso storto) non è tanto il tentativo di raggirare l'ispettore ma il generale consenso che sta alla radice della convivenza di quella comunità verso la truffa, l'arbitrio, la corruzione. Tutti sanno e tutti approvano; basta riuscire a far credere all'ispettore che tutto funziona...poi tutto tornerà come prima, con

buona pace di ispettore e funzionari. L'intollerabile sfascio della vita pubblica non viene messo in discussione nemmeno per un istante.

Ogni personaggio ha la "sua" paura; ognuno sente minacciata, dalla situazione inattesa, la porzione di potere a cui non vuole in nessun modo rinunciare. Così la paura affiora a tutti i livelli: chi la subisce cerca subito di rovesciarla su qualcun altro, possibilmente inferiore, più debole. È un ingranaggio perverso che mette in moto da un lato le difese, dall'altro l'aggressività di tutti. Non a caso è "la paura" del sindaco ad inventare l'ispettore. Anche la menzogna è segno interiore di meschinità, di volgarità e degrado.

Il protagonista mente perché è questo che gli chiede il mondo intorno a lui; è il suo servo a fargli nascere il sospetto che ci sia qualche imbroglio e a suggerirgli la fuga.

Allora diciamo che nel sistema etico gogoliano **il male sta nella società** prima ancora che nell'individuo; è la società, con il suo contagio malefico, a inoculare nell'individuo il germe della corruzione.

Ma, attenzione!

Nel 1846, dieci anni più tardi, il vero ispettore il cui arrivo è annunciato nel finale viene letto da Gogol come la nostra coscienza che, ridestatasi, improvvisamente, ci costringerà a guardare a noi stessi senza falsa ipocrisia mentre il falso ispettore è la frivola coscienza mondana, ingannevole e corrotta.

La scoperta della lezione gogoliana è affidata interamente a noi, spettatori di ieri e di oggi: impariamo, dunque, a vedere nel nostro quotidiano la radice del male del mondo e, per quanto possibile, a eliminarla; soprattutto non lamentiamoci dello specchio.

* Responsabile settore Teatro Transparency International Italia

10.4

Insegnare a combattere la corruzione nelle università

di Marie Nigon*

Gli elementi chiave per una **efficace strategia** contro la corruzione possono essere riassunti in pochi ed essenziali principi: innanzitutto deve essere una **strategia globale** per indirizzarsi a tutte le forme e le fonti della corruzione, in secondo luogo essa richiede **sforzi ininterrotti** e una continua vigilanza per agire validamente contro le inadempienze ed infine **deve essere implementata** a tutti i livelli sia dai governi che dalle società.

Un adeguato programma anticorruzione deve partire dall'educazione ad ogni livello, infatti il contributo del mondo accademico è fondamentale tanto quanto il riuscire a trovare un consenso nella società civile, per poi agire attraverso la prevenzione di pratiche corruttive. Ma dove queste non riescono ad ottenere i giusti risultati è opportuno che trovino spazio delle sanzioni efficaci e proporzionate che servano come strumento deterrente (carcere, multe, confisca dei beni e recupero dei guadagni illeciti, azioni disciplinari, la perdita di idoneità per determinati uffici).

L'obiettivo dei nostri progetti diventa, quindi, quello di integrare gli elementi chiave della lotta contro la corruzione nei corsi universitari attraverso programmi di etica degli affari, inseriti non solo nelle facoltà economiche ma anche nelle facoltà che preparano i futuri funzionari, medici e avvocati. Nell'ambito delle analisi economiche si tende a privilegiare un approccio dimostrativo dell'impatto della corruzione sul funzionamento dei mercati, nell'allocazione delle risorse, nello sviluppo economico e nelle performance dei settori societari. Particolare risalto alla promozione di sistemi di trasparenza ed integrità deve essere dato nell'insegnamento del *management* di quei settori particolarmente sensibili alla corruzione come quello delle costruzioni, delle infrastrutture, dell'industria estrattiva e degli approvvigionamenti. Lo scopo è quello di dimostrare incentivi e disincentivi dei comportamenti del singolo nei rapporti con gruppi ed organizzazioni.

Nella materie della *corporate governance* e della *corporate responsibility* diviene fondamentale sottolineare come l'uso dell'etica sia indispensabile nel *risk management*, nell'*accountability* e *external audit* delle transazioni aziendali; inoltre possono costituire strumenti di trasparenza le pubblicazioni di bilanci di sostenibilità annuali, e il rendere esplicite le responsabilità dei membri dei comitati esecutivi e nelle funzioni di *audit*.

Per quanto riguarda le materie politico/legali occorre che nei programmi vengano valorizzati i principi e le normative internazionali in particolar modo i provvedimenti anticorruzione

nel diritto penale, civile ed amministrativo. Inoltre risulta oltremodo utile che vengano insegnate le tecniche investigative per combattere il riciclaggio del denaro ed il crimine organizzato oltre che la legislazione di sicurezza e i meccanismi internazionali per una mutua assistenza legale e una cooperazione internazionale.

Transparency International Francia, fin dalla sua fondazione, ha messo in pratica la sua esperienza anticorruzione attraverso molteplici corsi e progetti pilota svolti a livello universitario. Sono stati anche realizzati progetti di cooperazione con docenti di diverse facoltà nell'ottica di un approccio multidisciplinare. Oltre a queste attività sono state intraprese azioni complementari con professori e ricercatori di varie università: gruppi di lavoro, creazione di un comitato consultivo, organizzazione di un simposio annuale, programmi di assistenza per gli studenti, premi per ricercatori meritevoli e per i professori.

Famose università (come la Sorbonne, *l'Institut d'Etudes Politiques*, *l'Ecole des Etudes de Commerce*) hanno preso parte a questi progetti. Per esempio (tra gli altri), è stato svolto un programma annuale presso l'Università di Parigi XII ed anche un modulo universitario di diritto dell'economia internazionale.

Oltre a queste azioni siamo riusciti a suscitare un profondo interesse, oltre che nel settore universitario, in quello delle banche e dei professionisti di *audit* che hanno già una particolare sensibilità per le tematiche della responsabilità sociale d'impresa e dello sviluppo sostenibile. Di conseguenza siamo stati invitati alla fine del 2006 a presentare il nostro metodo di lavoro alla Conferenza Internazionale sull'Educazione organizzata dall'OCSE che ha riscosso un notevole interesse.

Siamo fermamente convinti che il governo e la gente dell'Iraq possa trarre un vantaggio insegnando queste tecniche che promuovono la trasparenza, la prevenzione della corruzione e la responsabilità sociale d'impresa, attraverso un opportuno inserimento nelle materie universitarie. Anche a livello regionale e locale questo tipo di insegnamento è sicuramente utile. Per questo è necessario che i governi nazionali e regionali e le università cooperino con le autorità competenti per scambiare informazioni ed esperienze, sviluppare *good practices* e sviluppare una mutua assistenza legale anche con altri paesi.

* Avvocato diritto comparato e diritto internazionale economico, amministratrice di Transparency International France, mn_transparence@hotmail.com, www.transparency.org

10.5

Lo sport come strumento formativo per insegnare l'etica e il rispetto delle regole

*di Paolo Bertaccini Bonoli**

Sport linguaggio globale

Lo sport è oggi uno dei principali "linguaggi globali" che costituiscono il tessuto connettivo, il collante del processo di globalizzazione delle società, delle economie, delle culture nel mondo. Tramite lo sport ci si capisce, si parla, si apprezza. Insieme in particolare alla musica, alle arti figurative e alle scienze, lo sport rappresenta oggi una "lingua" sempre più condivisa da tutti i popoli, un modo immediato e comprensibile di comunicare, di dialogare, di entusiasinarsi, di condividere momenti emozionali. Anche laddove si verificano degenerazioni comportamentali, quali intemperanze e scontri fra fazioni rivali di supporter (va precisato al riguardo che si tratta di episodi marginali se si considera l'ammontare complessivo di tutte le manifestazioni sportive di ogni giorno nel mondo), si tratta in ogni caso di sfide normate, regolate, che per la loro stessa natura impongono il dialogo e il reciproco riconoscimento. È su questa base che la tradizione ellenica (a sua volta un "ponte" fra la civiltà occidentale e la civiltà del Vicino Oriente) ha inventato e canonizzato nel tempo il concetto e la pratica dell'Olimpiade, "luogo" per eccellenza del conflitto normato e dell'incontro fra popoli e culture differenti. Non a caso nei Giochi Olimpici moderni si sono facilmente riconosciute tutte le popolazioni del mondo; non a caso le discipline sportive dei Giochi sempre più riflettono non solo gli interessi economici (a sua volta specchio delle reali pratiche sportive diffuse sul pianeta), ma anche le differenti tradizioni culturali.

Al di là delle Olimpiadi, è l'evoluzione stessa degli sport che ne indica il ruolo di "canale di comunicazione" fra i popoli. Il turismo sportivo si afferma sempre più: si viaggia per fare sport, e si fa sport per viaggiare e conoscere altri luoghi. Le "migrazioni" per le maratone nelle metropoli mondiali, la pratica di discipline in ambienti naturali, le competizioni mondiali fra atleti master in età avanzata in sedi sempre diverse che consentono di intrattenere rapporti con amici e conoscenti di altri paesi. Il conflitto potenziale fra culture si trasforma in gioco normato, in competizione regolata, in occasione di convivialità. La diffusione degli sport indica come la penetrazione delle discipline stia a testimoniare la volontà di "conoscersi": le arti marziali si diffondono in occidente, il calcio si diffonde in Oriente.

Ogni riflessione e considerazione sullo sport deve dunque muovere dalla premessa che si tratta di uno dei più potenti, se non il più potente insieme alla musica, mezzo di comunicazione e dialogo fra le differenti culture del mondo.

Sport, crescita dell'individuo e costruzione della comunità

La seconda premessa indispensabile è la funzione che storicamente gli sport, e in senso lato

le pratiche di competizione normata, hanno svolto e svolgono all'interno delle popolazioni per concorrere a definire le regole della convivenza, dello "stare in comunità". Il confronto con se stessi e con gli altri componenti del gruppo è non meno importante, anzi è fondativo e preliminare del confronto con gli "altri da sé", con lo straniero. Darsi delle regole, adottare comportamenti disciplinati, mettere a fuoco le proprie caratteristiche e il proprio potenziale (costruttivo e distruttivo), riconoscere il potenziale altrui, saper gestire l'euforia del successo e lo sconforto dell'insuccesso, sono fra altri alcuni dei principali "passaggi" di crescita della persona e del processo di inserimento dell'individuo nella collettività. In questo ambito lo sport si rivela uno strumento, una leva di grande efficacia per la crescita dell'individuo (la *Bildung* della lingua tedesca) e per la costruzione della comunità.

L'apprendimento e la metabolizzazione del concetto stesso di regola trova nello sport un ambito proficuo, proprio perché consente di incanalare la naturale pulsione e inclinazione degli individui a **prevaricare, non solo con gli altri, ma soprattutto con se stessi**. Il limite in ogni competizione è qualcosa di chiaramente definito per molti versi, ma spesso e volentieri interpretabile, opinabile, possibile oggetto di controversie. Da qui la figura e il ruolo degli arbitri, dei giudici, e in ultima istanza delle istituzioni, nervo e simbolo della comunità.

Tale è la "potenza" simbolica e applicativa dello sport che gli stati nazionali moderni ne hanno fatto pieno e, diciamo, spregiudicato utilizzo. È in Gran Bretagna che ha luogo una vera e propria "rivoluzione dello sport" nell'Ottocento, in correlazione con la rivoluzione tecnologica e industriale, che colloca lo sport in una posizione di centralità e influenza determinante sui processi sociali (tempo libero, mobilità territoriale, appartenenza sociale e comunitaria, trasformazioni urbane, mass media, impatto sull'economia, immaginari collettivi) e si codifica il cosiddetto sport moderno. Lo sport è in età vittoriana al tempo stesso veicolo di formazione alla logica capitalistica della classe dirigente, veicolo di unità per le comunità dell'Impero Vittoriano, veicolo di coesione e mobilità sociale per i ceti svantaggiati all'interno della Gran Bretagna. Nel Novecento gli Stati totalitari ne faranno un perno delle loro politiche di inquadramento sociale, così come negli Stati Uniti diviene bandiera delle libertà individuali e dell'*american way of life*.

Per usare uno slogan, lo sport è come la dinamite: dipende dall'uso che se ne fa. Può servire per costruire gallerie così come per fare guerre cruente.

Il caso peculiare del centro sportivo ex-ENI a San Donato Milanese

La messa in pratica delle strategie di educazione e di formazione attraverso lo sport conosce, come è naturale, una molteplicità di fatto infinita di esperienze. Un caso di particolare significato e valenza è quello del centro sportivo ex Eni a San Donato Milanese, che racchiude in sé la quasi totalità delle possibili declinazioni attuative dello sport come leva per la veicolazione dell'etica comportamentale e del rispetto delle regole.

Costruito negli anni Cinquanta nel contesto della realizzazione dell'area urbanistica di Metanopoli promossa da Enrico Mattei, allora presidente dell'ENI, per agevolare la pratica degli sport ai dipendenti della più grande corporation italiana, il centro ha da allora svolto una serie di funzioni sociali che qui sommariamente si richiamano:

- avviamento allo sport dei dipendenti del gruppo ENI e delle loro famiglie, tradizionalmente di provenienza e di estrazione sociale media o svantaggiate, a condizioni di particolare facilità, per accessibilità e prezzi degli impianti sportivi; l'esito positivo è stato talmente rilevante che oggi l'area urbana di San Donato rappresenta con tutta probabilità la zona a maggiore densità di pratica degli sport a Milano, se non addirittura su scala nazionale;
- utilizzo dello sport come facilitatore del dialogo fra le nazioni, in affiancamento alle attività di negoziazione industriale e commerciale del gruppo ENI, attraverso tornei internazionali, trasferte, inviti, momenti di interscambio all'interno del gruppo ENI e con i relativi interlocutori stranieri, configurandosi una sorta di "diplomazia dello sport";
- promozione dello sport a livello giovanile per le fasce svantaggiate di popolazione, in particolare a partire dagli anni Ottanta;
- attività agonistica di eccellenza attraverso le squadre di atletica leggera e nuoto, con significative ricadute in termini di *corporate image*;
- modelli di partenariato pubblico-privato, a partire dalla cessione della proprietà degli impianti da parte dell'ENI al Comune di San Donato Milanese.

Senza dubbio lo sport può essere una delle leve principali per accompagnare i processi di ricostruzione nazionale in corso in Iraq e per concorrere ad attivare solide e durature relazioni istituzionali, culturali ed economiche fra differenti Stati nazionali.

* Docente presso l'Università di Bergamo, Presidente del centro sportivo ex Eni di San Donato Milanese

CAPITOLO 11

ARCHITETTURA, AMBIENTE, ENERGIA NELLO SVILUPPO SOSTENIBILE: I NUOVI CONFINI DELL'ETICA

11.1

Immaginare lo sviluppo sostenibile rispettoso dell'ambiente e delle identità locali

*di Natasha F. Pulitzer**

Le previsioni per il futuro del nostro pianeta sono sempre più allarmanti: effetto serra, riscaldamento globale, cambiamento climatico, inquinamento dell'acqua e dell'aria. Tali fatti dimostrano che dobbiamo prenderci cura del nostro pianeta e di noi stessi. In particolare l'architettura deve iniziare a giocare un ruolo strategico, con un maggior senso di responsabilità, tenuto conto anche della complessità degli uomini e dei luoghi. Il messaggio è chiaro: DOBBIAMO CAMBIARE STILE DI VITA.

Di che si tratta?

Ci sono delle date storiche che hanno segnato l'importanza dei valori ambientali. Nel 1965-70 la crisi ambientale, nel 1973 la crisi energetica (la guerra del Kippur), e infine nel 1987 Gro Harlem Brundtland nel famoso Rapporto Brundtland "Il nostro futuro comune" definisce per la prima volta il concetto di **sostenibilità**.

"Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri". Questa definizione è anche correlata al miglioramento della qualità della vita in termini di benessere e salute. La salute degli esseri umani come quella dell'ambiente, di conseguenza, comporta un minor uso di petrolio (industrie), a favore di più acqua, cioccolato e vino (agricoltura).

Perché c'è bisogno di cambiare?

La terra non è di nostra proprietà: la prendiamo solo in prestito dalle generazioni precedenti e abbiamo il dovere di preservarla per le generazioni future. Il petrolio è una risorsa limitata e molto preziosa ma solo alla fine degli anni Cinquanta esso è stato utilizzato per riscaldare e raffreddare i palazzi. Così le costruzioni, sono indipendenti rispetto al clima locale, ma sono diventate sempre più dipendenti dai sistemi di impianti e dalle emissioni di CO₂. E c'è di più: l'uso del petrolio, oltre al fatto che comporta il consumo di un combustibile fossile non rinnovabile, non fa bene alla nostra salute, nonostante sia comunque molto diffuso nella maggior parte dei prodotti di largo consumo: materiali, cibo e prodotti di bellezza.

Come possiamo cambiare?

Possiamo costruire con materiali riciclabili, cercare di dare nuove interpretazioni a vecchie tecniche, usare dispositivi appropriati per costruire opere di climatizzazione, attraverso una nuova esperienza estetica, ridurre il consumo di energia e risorse, usare i raggi del sole per la climatizzazione e per l'illuminazione, adottare dei sistemi altamente efficienti di impianti che sostituiscano l'aria condizionata con sistemi radianti, cellule di combustibile, impianti di cogenerazione, pompe termiche, modulatori dell'acqua, migliorare il controllo della gestione delle risorse (*domotics*) usare risorse rinnovabili e cambiare il nostro stile di vita - il che significa uno spostamento verso un comportamento più armonioso.

Il cambiamento è semplice ma necessita di un'**architettura intelligente**, capace di far coesistere anima e corpo, arte e scienza, architettura e tecnologia sostenibile, migliorando l'economia e la qualità dell'ambiente mentre si riduce il dispendio di energia e risorse attraverso la creatività, l'abitabilità, la condivisione, la positività etica, la responsabilità, il rispetto per la memoria delle identità diverse, la complessità, la flessibilità, e da ultimo ma non per questo non meno importante molta pazienza.

L'**architettura sostenibile** richiede forme concrete di abilità, e in particolare forme di risparmio e di efficienza dell'energia, l'uso di materiali ecologici e di fonti rinnovabili.

In effetti in ogni diversa regione ci sono tipi diversi di stili architettonici: le regioni con il clima freddo, le regioni dal clima caldo-umido, quelle con il clima arido. In ogni regione è fondamentale la relazione tra soluzioni tecnologiche e risparmio energetico.

Ciò che si nota subito è la differenza tra il modello compreso nelle città occidentali e quello radicato nelle città arabe: tali città tendono ad essere costruite all'interno mentre quelle occidentali crescono all'esterno. Le difficoltà nel rendere abitabile un paese in un clima duro spiega la priorità di distinguere la terra urbana attraverso un limite e la struttura interna vicina. La foto che segue mostra come l'evoluzione di una tipica città araba preserva i suoi modelli, resistendo a svariate culture che hanno cercato di introdurre il loro modo di costruire una città. Crediamo che ogni idea di benessere dovrebbe partire dal riconoscere l'identità culturale locale, che è radicata nel tipico mondo costruito nell'eredità delle città. Dobbiamo quindi **rispettare il nostro passato** non dimenticando quello gli avi hanno fatto prima del nostro arrivo, e nello stesso tempo dobbiamo considerare cosa possiamo fare per le generazioni future.

WESTERN CITIES VERSUS ARAB CITIES



Segnali di un'architettura responsabile potrebbero venire da diverse parti del mondo ma a patto che sia un'architettura sostenibile, che riunisca l'eredità storica delle diverse civiltà: solo così sarà possibile un'alleanza tra l'uomo e il pianeta

* Architetto

11.2

Etica ambientale come valore sociale per la protezione dell'ambiente

*di Fabrizia Scabini**

La protezione ambientale si attua seguendo un importante valore sociale: l'etica ambientale. L'**etica ambientale** rappresenta un aspetto particolare dell'etica la cui discussione e il cui approfondimento non è ormai più rimandabile. Possiamo, in prima approssimazione, definire l'etica ambientale come quel ramo dell'etica che cerca di stabilire i criteri per l'agire dell'uomo nei riguardi dell'ambiente nel cui è chiamato a vivere.

Il punto dal quale occorre partire per effettuare un'analisi, che è di per se stessa tanto ampia e variegata, è certamente quello di natura etimologica. Il lemma "ecologia" giunge a noi dal tedesco *oekologie*, a sua volta derivato dal greco *oikos* (casa, dimora) e *logos* (studio, discorso). Ne possiamo dedurre, quindi, che l'ecologia è la scienza che studia i rapporti che legano l'uomo e gli altri organismi viventi con l'ambiente in cui essi vivono.

Esiste uno stretto rapporto tra le teorie evolutive, così come vengono proposte nel corso della storia degli ultimi due secoli dalla biologia e il nostro rapportarsi con la gestione dell'ambiente.

In passato, infatti, la natura ha avuto un noto ruolo dominante sull'uomo. L'uomo, nella lotta per la sopravvivenza ha dovuto combattere per piegare la natura alle sue necessità. Da un ruolo passivo l'uomo quindi, ha piano piano conquistato un ruolo attivo nei confronti dell'ambiente circostante.

Nel nostro secolo la situazione si è addirittura capovolta rispetto al passato.

La spregiudicata industrializzazione, l'abuso edilizio, l'uso indiscriminato di idrocarburi e di sostanze non biodegradabili, la sovrapproduzione di rifiuti organici e non ha definitivamente interrotto il già fortemente provato equilibrio omeostatico, ovvero l'eterna tensione tra le interazioni tra l'uomo e la natura.

Per ovviare a questa situazione anche il ruolo dell'uomo in questo rapporto deve oggi subire una forte inversione di tendenza. Da una posizione di attacco egli dovrà porsi in difesa della natura stessa, nel tentativo, seppur tardivo, di ristabilire il predetto equilibrio.

Non si può parlare di etica e ambiente e del loro rapporto, prescindendo da un termine essenziale certamente necessario anche se non sufficiente, che è la conoscenza corretta e completa del problema di cui si parla. Ovvero, il problema ambientale è essenzialmente legato al fenomeno dell'inquinamento.

I principali settori di valenza sono: il terreno, le acque, l'aria e l'acustica e non ultimo, la produzione di rifiuti.

Inquinamento atmosferico

La definizione di inquinamento data dalla normativa italiana attraverso il D.P.R. 203/88, chiarisce esaurientemente il concetto: "ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi e i beni materiali pubblici e privati".

Le principali fonti di emissione sono gli impianti di combustione fissi, impianti industriali e i trasporti.

Il principale contributo dei processi di combustione deriva dal fatto che durante tali processi si attua un rilascio di sostanze incombuste nocive e altre sostanze intermedie che interagiscono con i composti atmosferici presenti normalmente. Rientrano in questa classe diverse categorie di sorgenti quali centrali termoelettriche, riscaldamento domestici, forni e generatori di calore con combustibili fossili, inceneritori di rifiuti.

Un'altra cospicua fonte di diffusione di inquinanti in ambiente deriva dai processi produttivi delle industrie.

È da considerare anche il contributo dei trasporti, che si possono considerare come impianti di combustibile mobili; all'interno di questa classe, vengono generalmente distinti i contributi dovuti a veicoli a motore, gli aerei, le ferrovie, le navi.

Brevemente si può concludere il quadro puntualizzando che a seguito delle ricerche specifiche, è utile classificare univocamente sia le emissioni che le fonti, al fine di poter pianificare un intervento ottimale.

Un notevole contributo alla definizione di una classificazione standardizzata delle fonti ed alla realizzazione di un inventario delle emissioni, è stato fornito dal Progetto CORINAIR promosso dalla Comunità Europea, che permette di partire da un quadro globale per arrivare ad interventi mirati a livello locale.

Dette considerazioni danno spazio alla citazione di alcuni possibili interventi risolutivi.

Appare ovvio che non sia possibile procedere ad una rimozione dell'inquinamento atmosferico con metodi artificiali; infatti, una volta emesse in atmosfera le sostanze inquinanti, si disperdono dai moti dell'aria a seconda delle turbolenze e dei fattori topografici del sito; la riduzione dell'inquinamento può essere quindi perseguita mediante **un'attività di prevenzione che si sviluppa in due fondamentali direzioni: quella della diminuzione delle emissioni alla fonte e quella del contenimento delle emissioni delle sostanze comunque prodotte.**

Un'azione scientifico-tecnologica sulla qualità dei combustibili, sull'efficacia dei processi di combustione, sulla depurazione dei fiumi, e sulla ricerca di fonti alternative, è sicuramente

un ottimo metodo di intervento.

Ma anche un'azione politico-istituzionale sull'educazione dei consumatori, sul controllo delle emissioni, sulla regolamentazione normativa e sulle politiche di sviluppo economico, è un metodo fondamentale da associare alla prevenzione.

Inquinamento dell'acqua

L'inquinamento dell'acqua viene principalmente provocato dagli scarichi biologici delle abitazioni e dagli scarichi industriali, compromettendo la qualità delle acque di superficie (fiumi, laghi e mari) e soprattutto delle acque di falda ad uso potabile. **Il peggioramento della qualità delle acque si riflette sull'intero ciclo biologico**; infatti, gli inquinanti presenti nelle acque, modificano il naturale habitat di molte specie animali e vegetali, influenzando negativamente sulla capacità di sopravvivenza delle stesse. Tale processo, lungo la catena alimentare, giunge naturalmente anche a noi, esponendoci ad effetti degenerativi per la qualità della vita. Anche processi fisici naturali quali l'evaporazione delle acque, sono una secondaria causa di inquinamento atmosferico.

Un esempio di come sia possibile la bonifica di ambienti acquatici viene dal progetto "I Fontanili" tipici corsi d'acqua della Pianura Padana. Il progetto si è sviluppato essenzialmente nelle seguenti fasi:

1. studio della problematica inquinante;
2. studio dei parametri chiave di rilevazione di forme inquinanti dell'ambiente acquatico;
3. sopralluogo per appurare la situazione fisico-chimica e biologica delle acque;
4. analisi fisico-chimiche e biologiche dell'acqua su campo ed in laboratorio;
5. mappatura della sorgiva;
6. studio e progettazione di intervento;
7. intervento di bonifica;
8. rapporto finale e comunicazione dello stesso alle Autorità locali competenti;
9. preparazione di campagna di sensibilizzazione ambientale nelle scuole elementari.

La descrizione del progetto chiarisce i punti fondamentali di un buon approccio risolutivo e sottolinea la forte importanza della prevenzione che si ottiene con l'insegnamento precoce.

Inquinamento del suolo

Impianti industriali e contributo dei processi domestici, sono ancora protagonisti di cause inquinanti anche per quanto riguarda il suolo.

L'aumento della popolazione mondiale e l'urbanizzazione sempre più emergente portano alla considerazione di un altro fattore molto rilevante, ovvero la produzione e cattiva gestione dei rifiuti domestici ed industriali, anche tossici; il proliferare di discariche abusive ed in-

controllate riporta il discorso all'importanza che assume un intervento sia politico-istituzionale che scientifico-tecnologico, come ad esempio la progettazione di inceneritori a ciclo chiuso, riciclaggio e riutilizzo dei rifiuti.

Inquinamento acustico

In riferimento alla sopra citata urbanizzazione, ha valenza anche la problematica dell'**inquinamento acustico**. Con lo scopo di abbattere il rumore e partendo da una normativa ben definita, sono state sviluppate svariate soluzioni tecnologiche quali barriere isolanti sia naturali, che sfruttano cioè il potere fonoassorbente delle piante, sia artificiali. A questo scopo sono ampiamente sul mercato industrie che basano le loro attività sulla produzione di strumenti per il monitoraggio e progettazione e realizzazione di soluzioni architettoniche per l'isolamento di strutture sia pubbliche (teatri, cinema, discoteche) che private.

Se a fini esemplificativi si è parlato del settore atmosferico è però evidente che ogni risoluzione delle problematiche sopra citate sia legata ad una logica comune. Come è possibile dedurre da quanto appena illustrato, è quindi fondamentale intervenire applicando il valore etico.

Una volta ben chiara la situazione ambientale sotto l'influenza del progresso tecnologico (finalizzare la conoscenza all'azione), è necessario seguire il contesto partendo **da un pensiero globale per agire poi localmente**.

Un ambiente costantemente tutelato, abbatte notevolmente i costi di intervento, sia privato che pubblico finalizzati alla risoluzione dei problemi conseguenti l'inquinamento.

Infatti, l'aria inquinata porta un'alta incidenza sul degrado della salute dell'uomo con aumento esponenziale di patologie legate per lo più alle vie respiratorie che, passando dall'aumento di forme allergiche più o meno gravi, arrivano anche all'aumento statistico di incidenza di forme tumorali. Come ovvia conseguenza si hanno alti costi della spesa pubblica nel settore sanitario.

L'aria inquinata porta al surriscaldamento del clima a livello atmosferico con conseguenti disagi sull'ecosistema e perdita dell'equilibrio nel ciclo biologico. Più nello specifico, si ha una conseguente diminuzione delle specie animali e vegetali e quindi una diminuzione della qualità nella dieta alimentare dell'uomo stesso. Anche in questo caso si nota un peggioramento della salute dell'uomo con aumento di patologie di vario genere anch'esse associate ad un aumento statistico di forme tumorali. Anche qui, come conseguenza, aumentano i costi della spesa pubblica nel settore sanitario, oltre che una diminuzione della qualità della vita che influenza inevitabilmente vasti e variegati domini. Una cattiva qualità della vita porta, infatti, al dirottamento del potere d'acquisto del privato verso spese focalizzate, minando molti settori commerciali.

Un terzo significativo evento correlato è l'inquinamento acustico, anch'esso legato alle problematiche sopra citate.

Acqua inquinata porta alla perdita dell'equilibrio ecosistemico con le conseguenze sopra citate.

I rifiuti inquinano anche il terreno portando alti costi di gestione e bonifica sia a livello pubblico che privato.

È chiaro quindi che prevenire tali conseguenze non significa vedere solo il principio etico nel senso puramente filosofico ma anche e principalmente leggerlo ed applicarlo in chiave politico-economica.

È utile, già in fase di progettazione, eseguire una valutazione dell'impatto ambientale (VIA) conseguente all'installazione in oggetto, affinché si possa programmare un monitoraggio costante dei processi annessi. Questo tipo di valutazione si intende regolato sia a livello normativo istituzionale sia alla fonte da parte del privato come soggetto, nell'ottica di un futuro investimento, che porterà ad un considerevole aumento degli utili.

Senza approfondire gli aspetti di carattere economico-sociale, è però ovvio che si avranno fruttifere conseguenze sul mercato. Un attento intervento delle istituzioni giuridiche, faciliterebbe la gestione del contesto. Al fine di poter rendere usuali tali standard, assume fondamentale importanza il ruolo delle istituzioni scolastiche affinché si occupino della formazione professionale da un lato, e della sensibilizzazione del singolo dall'altro.

Esperienze personali nel settore

Per meglio illustrare le possibili soluzioni ed applicazioni appena esposte, vi cito alcune mie esperienze personali sia nell'ambito professionale che educativo.

Durante il mio percorso scolastico, ho avuto la fortuna di essere seguita da un'eccellente equipe di insegnanti che hanno sviluppato un vasto, quanto utile programma di formazione orientato all'apprendimento complementare, costituito da numerosi progetti. Ad esempio, ho applicato le conoscenze in ambito ambientale attraverso progetti quali la bonifica di ambienti acquatici peculiari della Pianura Padana, ho acquisito l'importanza del lavoro di squadra nella fase di studio e valutazione delle problematiche ed ho conosciuto i metodi di bonifica su campo. A questo è seguita la stesura di un rapporto finale ad opera didascalica, presentata in varie scuole elementari ove ho appreso l'importanza della sensibilizzazione su questi temi ai fini della prevenzione futura.

Ho collaborato al progetto "Socrates", in Belgio, finanziato dalla Unione Europea al fine di acquisire, non solo conoscenze tecnico-linguistiche ma anche il valore della collaborazione senza frontiere.

Ho anche seguito uno stage formativo direttamente in azienda, lavorando per una ditta produttrice di fertilizzanti. Tale azienda ha un ottimo approccio tecnologico sul pre-trattamento

delle emissioni e sulla ricerca di prodotti fertilizzanti che univano un'ottima efficienza ad un'attenta salvaguardia dell'ambiente. La lezione più grande acquisita in questa Società ritengo sia stata constatare che l'attenzione per l'ambiente, in tutte le sue fasi, ha costi relativi per l'azienda in quanto ho appurato che il loro investimento iniziale, ha prodotto un forte guadagno a medio termine, promuovendola tra i leader del settore in quanto a qualità ed efficienza.

Ho lavorato anche presso una Ditta Danese operante nel settore della fonometria e lì mi occupavo di corsi di formazione e tenevo contatti con clienti quali enti pubblici ed aziende private, incrementando la mia sensibilità verso le tecniche applicative dell'abbattimento del rumore e dei metodi di monitoraggio ambientale anche rivolti alla tutela della salute dei lavoratori operanti nelle industrie di grandi catene produttive (Candy, Whirpool, Fiat, Ferrari...). Anche la mia attuale esperienza nel settore nucleare presso il C.C.R. Euratom, ha notevolmente formato la mia coscienza verso un approccio ormai costante all'etica ambientale.

Focalizzazione dei punti fondamentali dell'intervento:

- 1. conoscenza dell'ambiente** e dei suoi processi con studio delle problematiche annesse;
- 2. formazione ed informazione.** L'etica ambientale deve in primo luogo essere personale, deve regolare il nostro comportamento individuale, portandoci a coinvolgere anche gli altri, sensibilizzandoli a queste problematiche, in modo da combattere concretamente il degrado ambientale;
- 3. pensiero globale per un'azione locale.** Ovvero cooperare a livello globale ed applicare poi localmente gli interventi mirati sul territorio;
- 4. Istituzioni.** Ciò significa anche sviluppare la sensibilizzazione ambientale a tutti i livelli istituzionali nazionali (Governo e Parlamento nazionali, le Regioni, i Comuni, le Province) e internazionali, per una legislazione ambientalista adeguata e per un sistema di interventi e controlli che la facciano rispettare. L'esempio chiave da cui attingere insegnamento è sicuramente il Protocollo di Kyoto, storico trattato internazionale firmato dai Paesi dell'ONU ed iniziato con il terzo Programma Quadro dell'Unione Europea nel 1997. Esso si propone tra i vari punti, di ridurre le emissioni dei gas causa dell'effetto serra, del 5% rispetto al 1990 entro il 2012. Raggiungere tale obiettivo significa che il 55% dell'intera popolazione mondiale dovrebbe sottoscrivere il protocollo. Da questo potrebbe scaturire tale messaggio finale: cooperare unendo le forze per il bene comune, inteso anche come patrimonio;
- 5. V.I.A.** Valutazione preventiva dell'impatto ambientale per ogni nuova attività che si voglia avviare sia a livello pubblico che privato;
- 6. ricerca e progettazione finalizzata.** Un fenomeno incisivo di carattere sociale, energetico e ambientale è sicuramente anche la crescente urbanizzazione, non tanto legata alla densità abitativa, quanto all'estensione territoriale. Progettare nuove soluzioni urbanistiche e

dare incentivi sia al privato cittadino che alle industrie, risulta un'utile applicazione dell'etica. (aumento del riciclaggio dei rifiuti, incentivi statali sugli acquisti mirati verso tecnologie ambientaliste, ad esempio elettrodomestici per il privato ed impianti depurativi nell'industria...);

7. Monitoraggio ambientale. Verificare quindi che tutti i processi sopra citati, vengano adeguatamente seguiti e perseguiti.

Si conclude con una citazione di un esperto del settore, nonché personaggio di notevole integrità che ha operato per anni nel settore del trattamento delle acque ricoprendo una carica pubblica di importanza chiave: **“Fondamentale per ottenere risultati positivi sarà l'impegno di tutti noi a partecipare forti e coerenti con la nostra etica ambientale”.**

* Tecnico di Radioprotezione C.C.R. Euratom (Centro Comune di Ricerca) di Ispra

11.3

Sostenibilità ambientale e sviluppo. Un patto con le future generazioni

*di Lorenzo Ferraro**

Sin dai primi anni '70 in Europa ed in tutto il mondo occidentale l'industrializzazione dei due secoli precedenti aveva cominciato a produrre i primi ripensamenti su uno sviluppo che ha portato come conseguenze, ad una cattiva qualità dell'aria nelle grandi città e ad un degrado ambientale che stava svilendo la bellezza e la qualità dei boschi, dei fiumi, dei laghi e del mare oltre a creare, in certi casi, veri e propri attentati alla salute umana.

Ed è in questo contesto che si sviluppa una **coscienza ambientale** che trova sostenitori in maniera trasversale nelle società industrializzate. Si formano le prime associazioni ed i primi partiti verdi che daranno poi negli anni futuri l'agenda ambientale ai vari governi.

La crescita economica ed il benessere economico dei cittadini è stato per la prima volta messo in discussione come elemento primo ed unico a cui i governi dovessero far riferimento, ma si rendeva ormai necessario un intervento urgente per tutelare l'ambiente e la salute dei cittadini.

Sviluppo economico e tutela dell'Ambiente, sinora pensati come concetti irriducibilmente antinomici, devono essere ridislocati in una prospettiva di conciliazione, in quanto esprimono valori e bisogni di uguale intensità e priorità, sia pure di segno diverso, per le società contemporanee.

Il concetto di sviluppo che noi oggi, prendiamo in considerazione non è più quello di derivazione illuministica, che ha dominato la cultura politica sino ai primi anni '70 e non ancora del tutto scomparso; il concetto, cioè, che il progresso della tecnica, lo sviluppo dell'industria, l'aumento della ricchezza sono strumenti di felicità per il genere umano.

Così come è inaccettabile per l'uomo contemporaneo la nozione del progresso come avanzamento lineare, evoluzione indefinita, processo di accumulazione illimitato che porta benessere per tutti.

Al fondo di queste concezioni ottimistiche della storia e dello sviluppo c'erano il postulato dell'illimitatezza delle risorse e un atteggiamento feticistico nei confronti della tecnologia, che si credeva potesse soddisfare tutti i bisogni dell'uomo.

C'era anche una trasposizione etica dell'ideologia economicistica, che portava ad identificare la crescita industriale con il progresso economico e questo con lo sviluppo culturale e morale.

Ma il fatto di parlare, di prendere coscienza di un problema, non significa risolverlo e sino al

1990, benché si sentisse un'esigenza ormai diffusa di creare una diga all'industrializzazione selvaggia, i governi poco avevano fatto e legiferato ed i dati riscontrabili erano a dir poco drammatici ed evocavano uno scenario futuro apocalittico.

Inquinamento atmosferico:

- aria inquinata;
- piogge acide;
- concentrazione di CO₂ nell'atmosfera;
- aumento della temperatura mondiale;

Inquinamento idrico:

- le risorse di acqua inquinate da fosfati e pesticidi;
- diminuzione, sempre crescente, della disponibilità di acqua nei paesi in via di sviluppo;
- mari sempre più inquinati da idrocarburi e scarichi delle città.

Distruzione di risorse naturali

La **deforestazione** procedeva con un ritmo di 14-20 milioni di ettari l'anno, con gravi rischi per la conservazione della biodiversità.

Di fronte a questo quadro allarmante si svilupparono due atteggiamenti: gli apocalittici, ossia i pessimisti ad oltranza, i catastrofisti irriducibili, quelli che, ritenendo il degrado ambientale al punto di non ritorno, vaticinavano improbabili ritorni alla natura, da un lato.

Dall'altro, gli integrati, ossia, i minimalisti rassicuranti, gli ottimisti di professione, gli apologeti di questo modello di sviluppo, i teorici "del tutto si aggiusta".

Tra queste due posizioni radicali, entrambe inaccettabili fu sviluppata e scelta una terza via. È la prospettiva dello **sviluppo sostenibile** che tende a contemperare le esigenze dello sviluppo economico con le ragioni della salvaguardia ambientale. Secondo la nozione elaborata dalla commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, è sostenibile lo sviluppo "che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri", ossia quello che assicura un benessere alle generazioni future non inferiore a quello attuale.

Lo sviluppo sostenibile non implica, quindi, il blocco della attività produttiva ma la trasformazione del modello di produzione per passare dalla quantità alla qualità, dalla crescita allo sviluppo.

Nonostante numerosi dibattiti e processi in molte nazioni, l'idea di sviluppo sostenibile resta

aperta ad una varietà di interpretazioni e deve ancora dare prova della sua capacità di produrre risultati significativi. Sul valore scientifico dello sviluppo sostenibile vi sono stati numerosi contributi di natura critica, mentre vi è un maggiore consenso relativamente alle sue potenzialità sul piano politico.

È proprio su questo piano che potrebbe acquisire concretezza attraverso la traduzione dei principi fondativi in sistemi di obiettivi, alle varie scale e contesti, e la correlata individuazione di strumenti idonei per realizzarli: una grande sfida per la politica ambientale.

Il **concetto di sostenibilità** è chiaro e riscuote generali consensi, ed è per questo che si è giunti ad un accordo, dal punto di vista legislativo, dei principi di comportamento che gli stati avrebbero dovuto adottare:

- **precauzione**, ovvero la riduzione, se non la scomparsa, del rilascio nell'ambiente di sostanze inquinanti;
- **inquinatore-pagatore** secondo cui devono essere posti a carico degli inquinatori i costi connessi all'inquinamento che provocano;
- **utilizzatore-pagatore**, che postula la presa in carico nei prezzi dei costi sociali per l'uso o l'esaurimento delle risorse.

Ma complessa e ardua è invece la sua realizzazione pratica dovendosi compiere una rivoluzione culturale che andrà a contrastare con le abitudini e gli usi di un popolo.

Il protocollo di Kyoto è l'accordo che percorre la strada dello sviluppo sostenibile e che ci si aspetta venga firmato da tutte le nazioni del pianeta. Il protocollo non può e non deve essere considerato un punto di arrivo ma una giusta concentrazione temporale di un metodo che se rispettato darà sviluppi e serenità alle generazioni successive.

Per la prima volta l'umanità, nella sua globalità, dovrà fare delle scelte e dovrà farle mediando con il proprio egoismo e con i propri interessi particolari per permettere la sopravvivenza di uomini lontani e delle future generazioni.

Quindi, non guardiamo a questo Protocollo come ad una semplice legge internazionale mediata tra vari stati, ma come il superamento epocale dell'uomo su se stesso, sui propri limiti e sulle proprie debolezze e facciamo in modo che il pensiero che scaturisce dal metodo con cui è stato concepito il Protocollo possa essere gemmato ad altre leggi in difesa dell'umanità.

* Consulente Ambientale

11.4

La gestione dell'acqua per uso civile

di Paolo Notari*

Tutti usano acqua: poiché è uno dei beni indispensabili per le collettività, riconosciuta come bene primario anche in molte religioni. La gestione dell'approvvigionamento di acqua di buona qualità, la raccolta e la depurazione delle acque è compito dell'Autorità Pubblica sin dai tempi più antichi, e in ogni civiltà. La gestione dell'acqua è uno dei servizi in cui si misura la reale capacità dell'Autorità Pubblica di soddisfare le esigenze della popolazione. Per questo motivo essa è divenuta oggi uno degli obiettivi politici e militari di coloro che intendono screditare l'Autorità esistente (avversari militari, terroristi, etc).

Nell'età contemporanea la crescita della popolazione e del livello di vita impongono, con calendari variabili secondo le condizioni locali, una gestione accurata delle risorse idriche, al fine di evitare problemi di scarsità e quindi, a termine, conflitti o addirittura le cd. "guerre dell'acqua"; la gestione accurata comporta un riuso sempre più spinto delle risorse esistenti, con impianti tecnologicamente più complessi e costosi ed un aumento anche delle risorse economiche destinate al settore. Queste sono tecniche consolidate nell'Europa del Nord, dove l'acqua viene utilizzata e depurata più volte, prima di essere scaricata in mare, tanto per gli usi civili che per gli usi agricoli o industriali. L'Autorità Pubblica dovrà gestire risorse crescenti e significative per assicurare uno sviluppo dell'infrastruttura rispondente alle necessità del territorio e della popolazione. È necessario quindi gestire le risorse in maniera ottimale e trasparente.

Di seguito alcuni suggerimenti. **Bisogna tendere**, per quanto possibile, alla **gestione efficace ed efficiente delle risorse**; l'inefficienza, oltre che dannosa in sé, è il miglior nascondiglio per la corruzione e va quindi combattuta. Va tenuto tuttavia presente che le infrastrutture di distribuzione dell'acqua sono, a tutti gli effetti, obiettivi sensibili e come tali vanno considerati, e quindi i vincoli entro i quali si possono ottimizzare gli impianti vanno identificati con le Autorità preposte alla sicurezza.

Per ottimizzare l'efficienza, va ricordato che l'Autorità Pubblica è innanzitutto un organismo per la gestione di servizi; essa deve rivelarsi primariamente ben organizzata per l'acquisto collettivo di servizi per i cittadini, lasciando il più possibile all'esterno del proprio ambito l'area imprenditoriale. Essa deve sviluppare le competenze **per definire i bisogni**, definire i termini di acquisto e fare acquisti al meglio, non sempre ed obbligatoriamente ricreare al proprio interno competenze di dettaglio che sono, nel mondo, know how di un numero assai ridotto di imprese. Un'autorità che arrivi ad una corretta definizione dei propri bisogni ed ad

una programmazione ben effettuata dei bisogni futuri ha già svolto un compito estremamente importante e complesso, mentre l'esecuzione dei lavori e servizi necessari per implementare i programmi possono essere demandati a fornitori, su criteri di selezione di qualità e prezzo.

Una volta effettuata la definizione dei bisogni, al fine della costruzione di nuove opere e/o della gestione dell'esistente, le migliori tecniche di acquisto si sono rivelate le "*build-operate-transfer*" (BOT), con attribuzione delle responsabilità operative di gestione al costruttore per un tempo significativo (anche decenni). Gli appalti, acquisti o concessioni parziali o di corta durata evidenziano in genere grosse carenze di coordinamento, nonché spese e servizi non preventivati che ne appesantiscono il bilancio economico. Essi di solito comportano modifiche contrattuali gestite in genere con scarsa trasparenza. È invece possibile, con un'adeguata definizione dei bisogni, della programmazione e dei contratti, ricondurre la remunerazione dell'imprenditore a parametri definiti e certi, con vincoli oggettivi ed abbastanza chiari, facendo ricadere la responsabilità economica e giuridica delle opere mal concepite, mal eseguite o mal gestite sull'imprenditore e non sulla collettività.

Le BOT sono, non a caso, tra le poche formule accettate dalla Banca Mondiale per finanziare opere nuove, per la loro funzionalità sicura e sperimentata; esse spingono ad un'ottimizzazione economica della gestione (essenzialmente contenimento dell'esigenza di manodopera e soppressione degli sprechi), nonché esame indipendente e responsabilizzato della vivibilità economica da parte dell'imprenditore; esse limitano inoltre la partecipazione degli operatori economici che non hanno la reale competenza per costruire opere convenienti ed efficaci.

La **scrittura di capitolati** per le gare BOT per la gestione dell'acqua è un'opera complessa, per la quale è assai conveniente rifarsi a quanto già sperimentato nei paesi che da più tempo fanno uso di queste tecniche di acquisto, ad esempio Gran Bretagna e Francia dove esistono modelli di contratto messi a punto a livello centrale cui le collettività si ispirano per la redazione dei loro capitolati di gara. I modelli tengono conto dell'opinione delle imprese del settore, che, in maniera del tutto trasparente, indicano i loro suggerimenti affinché la gara sia corretta, rispondente alle esigenze della collettività, ed abbia ragionevole vivibilità economica per l'imprenditore; in altri settori imprenditoriali, come la generazione elettrica o la dissalazione delle acque, essa è oggetto di alta specializzazione. L'utilizzo di modelli contrattuali normalizzati facilita enormemente il controllo amministrativo dei prezzi e dei servizi, permettendo l'uso di modelli statistici, secondo l'esperienza delle Camere Regionali dei Conti francesi.

Obiettivo primo degli acquisti sarà **di limitare ad un unico momento la fase di contrat-**

tazione economica, tenendo conto, per quanto possibile, delle esigenze complementari al bene o servizio che si acquista, nonché, delle esigenze future:

- mai contrattare, ad esempio, un servizio di gestione di una rete o di un impianto che preveda l'inclusione nel servizio della manutenzione ordinaria, ma non della manutenzione straordinaria e del rinnovamento degli impianti; questi servizi complementari sono banalmente necessari per la gestione, e saranno pertanto inevitabilmente attribuiti fuori gara, a costi non controllabili.
- evitare separazioni artificiali nella gestione dei servizi, che rendano difficile l'identificazione delle responsabilità in caso di errori, o mal distribuiti gli oneri ed i benefici;
- non separare la gestione della rete fognaria dai sollevamenti di fognatura e degli impianti di depurazione: la cattiva gestione della prima ricade pesantemente sugli altri oneri, soprattutto se mira ad un riuso agricolo o industriale delle acque depurate;
- non separare la gestione della rete potabile dalla gestione degli impianti: il bilancio economico tra spese di produzione dell'acqua potabile e spese di manutenzione della rete ricadrà in questo modo su di un responsabile unico. Non separare la spesa di fornitura di utilities o il ricavo da prestazione di servizi complementari dal bilancio globale del contratto;
- prevedere forme di controllo tecnico dei vincoli imposti e dei risultati ottenuti efficaci e semplicemente verificabili dal pubblico potere e dai cittadini;
- evitare accuratamente acquisti di beni o servizi a misura, acquisti con obiettivi finali non perfettamente determinati, o dei quali la collettività assuma il rischio di non rispondenza alle necessità pubbliche identificate.

Concludendo si tratta di organizzare in maniera funzionale e corretta il notevole flusso di denaro che si riversa sul settore con l'aumento della popolazione e del livello di vita, di gestire il rapporto con i fornitori nella maniera più efficiente e trasparente, a beneficio della collettività, sfruttando per quanto possibile le esperienze esistenti e in questo settore e tendendo ad acquisti globali e non disorganizzati: non ci si può permettere il lusso della cattiva qualità.

* Ingegnere

11.5

L'Energia in un mondo interdipendente

*di Ugo Dionigi**

Crescita della domanda mondiale di olio grezzo

Le previsioni mondiali nel settore energetico sono allarmanti, poiché le riserve di grezzo stanno raggiungendo il loro picco massimo disponibile e il mix energetico dipende in gran parte dall'olio grezzo. I prezzi del grezzo sono aumentati al livello di 50+US doll/barile nel 2004 e la crescita della domanda è stata 3 milioni di barili/anno dopo un periodo di basso incremento annuo negli anni precedenti come indicato all'allegato n.6 del rapporto.

Bisogna osservare che la domanda eccezionale del 2004 è causata dalla ricostituzione delle scorte che erano state ridotte in modo anomalo negli anni precedenti.

Ci si aspetta che nel futuro la crescita sia più stabile ad un livello di 1,2-2 milioni barile /anno. La crescita di capacità produttiva si ridurrà per i paesi non OPEC (Organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio) dopo un picco nel 2007 e la crescita nei paesi OPEC si ridurrà dopo un picco nel 2010. Oggi le riserve di olio grezzo sono stimate a 1,124 miliardi di barili di cui l'ottanta per cento sono localizzate nei paesi OPEC.

Le compagnie internazionali (EXXON, Shell, Total, Chevron, Conoco, Eni, Repsol) possiedono 50,5 miliardi di barili di riserve.

Domanda mondiale di grezzo

Nel 2005 la domanda mondiale di grezzo è stata di 82,3 milioni di barili/giorno(BPSD) di cui 34 milioni da paesi OCSE (Organizzazione per lo sviluppo economico) e 20 milioni da paesi OECD.

I Paesi industrializzati con solo il 4% di riserve consumano più del 60% della produzione mondiale, mentre il Medio Oriente con il 65% di riserve consuma solo il 4%.

Questa asimmetria rende i paesi industrializzati molto vulnerabili per quanto riguarda le forniture di grezzo.

Le variazioni nella produzione di grezzo nel 2005 sono il risultato di una diminuzione nei paesi OCSE (Stati Uniti, Regno Unito, Norvegia) e di un aumento nella federazione russa (Russia, Azerbaijan), Paesi non OPEC (Cina, Brasile, Angola) ed OPEC.

Sempre più i Paesi sviluppati dipendono dai Paesi OPEC per la fornitura di grezzo.

La possibilità di instabilità ed il rischio di guerra nella zona Iran-Iraq offre uno scenario grigio circa la fornitura di grezzo ai Paesi sviluppati.

Previsioni economiche

In condizioni stabili (scenario senza guerre) é previsto un flusso di grezzo dal Medio Oriente

al resto del mondo, considerando anche la domanda dei due giganti Cina ed India che debbono saziare la loro sete di grezzo sempre in aumento.

Paesi come Arabia Saudita, Kuwait, Nigeria, Qatar, Emirati Arabi accumuleranno nel 2010 introiti di 360 miliardi di dollari e nel 2030 635 miliardi.

Questa immensa ricchezza influenzerà l'economia ed i mercati finanziari mondiali.

Che progressi farà il mondo islamico? Assisteremo ad una contrapposizione o ad una cooperazione fra l'Islam e i Paesi Occidentali?

Le conseguenze delle due alternative sembrano evidenti per le due comunità: prosperità o sofferenze per entrambi.

* WEC Italy Secretary

POSTFAZIONE

di *Jawad K. Murad**

Ho sentito su di me il senso della responsabilità nel momento stesso in cui ho ricevuto la proposta e letto il programma del corso (temi, posti, tempi, etc.).

Ho capito che c'era un messaggio che avrei dovuto trasmettere agli amici italiani per aumentare la reputazione del mio Paese. Così ho collaborato alla selezione dei partecipanti al corso e credo di aver compiuto una scelta perfetta: 30 fra manager, insegnanti, responsabili di uffici pubblici, di diverse età e di entrambi i sessi, e 6 rappresentanti di ONG.

Alla partenza, all'aeroporto di Amman, nessuno ci aspettava e il comportamento degli impiegati dell'aeroporto era decisamente ostile verso di noi, forse per la cattiva propaganda che i media arabi hanno fatto contro il nostro nuovo governo eletto.

Ma con grande soddisfazione siamo riusciti comunque dopo 24 ore, a raggiungere l'aeroporto di Milano, dove abbiamo visto la dottoressa Maria Teresa Brassiolo con in mano un cartello con la scritta "Team Iraqi".

Mi sono avvicinato a lei e stringendole la mano mi sono presentato: "Signora, io sono Jawad Kadum Murad, quello che le ha mandato tante e-mail per organizzare tutto questo".

Con un meraviglioso sorriso di benvenuto Lei ha salutato tutto il gruppo di partecipanti.

Le strade per arrivare all'hotel erano stupende, pulite e la rugiada sugli alberi li faceva sembrare più verdi di quello che erano. Io dissi a me stesso che Milano sarebbe stato giusto chiamarla terra degli alberi, al contrario dell'Iraq.

Arrivati all'hotel, ho aiutato la signorina Patrizia ad accogliere i partecipanti e a distribuire loro le camere. Quando sono entrato nella mia camera, alla fine, ero davvero sfinito.

Il primo giorno, la Dott.ssa Brassiolo ha preso per prima la parola, con un intervento perfetto, molto gradito. Io a mia volta, ho ringraziato pubblicamente a nome di tutti i partecipanti sia lei sia il popolo italiano per l'ospitalità.

Tutti i successivi interventi sono stati altamente professionali, gli oratori scelti con cura, entrambi gli interpreti veramente eccellenti.

Alla fine di tutto ciò ho comunque due osservazioni da fare, che nulla tolgono alla cura con cui tutte le cose sono state scelte e realizzate.

La prima è l'alto numero di oratori nella stessa giornata. La seconda è il tempo riservato alle riflessioni e alla discussione: troppo limitato. Volevamo avere più tempo per fare domande: era la prima volta che avevamo la possibilità di parlare con degli specialisti nei diversi campi e volevamo trarre dalle lezioni, il massimo del profitto.

Non dico che ci sia stata una carenza, ma l'elemento tempo per noi è stato importante.

La valutazione complessiva del corso è ottima, a cominciare dai vari oratori (di livello internazionale), a finire con gli spostamenti e le sistemazioni.

Il semplice ricevimento dell'ultima sera, inoltre, è stato il massimo della simpatia per ciascuno di noi, velato solo da un po' di malinconia per dover lasciare non degli amici ma dei fratelli con i quali avevamo stabilito, nel trascorrere dei giorni, un legame molto forte, anche se il fattore lingua ha inciso sulla comunicazione.

Nello scrivere questa pagina mi sono fatto interprete del sentimento di ogni partecipante, che anche ora, incontrandomi, mi chiede: notizie di Transparency? C'è la possibilità di fare un altro corso?

* Manager Ufficio del governatore di Nassyria



Transparency International Italia (TI-It)

Transparency International è l'organizzazione internazionale, non governativa, no profit, indipendente, fondata nel 1993 con sede a Berlino, che lotta contro la corruzione tramite le sue sezioni nazionali nel mondo, sviluppando un approccio globale al fenomeno. Il Capitolo Italiano, fondato nel 1996 a Milano, promuove il ruolo attivo dell'educazione civile e morale nel rafforzamento della società civile contro il crimine e la corruzione, interagendo con il Settore pubblico ed il terzo Settore. Per ulteriori informazioni si consulti il sito www.transparency.it.

Transparency International Italia

Via Zamagna 19, 20148 Milano Italia

Tel +39 02 40093560 Fax +39 02 406829

info@transparency.it, www.transparency.it