



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA

Associazione contro la corruzione



# Manuale per l'educazione all'anticorruzione nelle Scuole Superiori



## Redattori:

Gábor Daróczy, Romaversitas Foundation  
Diána Sebestyén, Transparency International Hungary  
Vid Doria, Transparency International Slovenia  
Katja Arzensek Konjajeva, trainer e consulente per Transparency International Slovenia  
Chiara Putaturo, Transparency International Italia  
Susanna Ferro, Transparency International Italia  
Chiara Paganuzzi, trainer e consulente per Transparency International Italia

## Professori:

Szabolcs Herold, Gandhi Secondary School, Pécs, Ungheria  
Ákos Kazareczki, Gandhi Secondary School, Pécs, Ungheria  
Gábor Sziklai, ELTE Radnóti School, Budapest, Ungheria  
Judit J. Tóth, ELTE Radnóti School, Budapest, Ungheria  
Bertoncelj Tina, Gymnasium Šentvid, Slovenia  
Ratkajlana, Gymnasium Šentvid, Slovenia  
Divjak Janja, Economic secondary school Murska Sobota, Slovenia  
Jakovljević Zlatko, Economic secondary school Murska Sobota, Slovenia  
Galasso Francesca, Istituto Istruzione Superiore Floriani di Vimercate (MB), Italia  
De Marco Patrizia, Istituto Istruzione Superiore Floriani di Vimercate (MB), Italia  
Fazio Angela, Istituto Istruzione Superiore Da Vinci di Lamezia Terme (CZ), Italia  
Torcasio Giovanna, Istituto Istruzione Superiore Da Vinci di Lamezia Terme (CZ), Italia

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

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

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

© 2017 Transparency International Ungheria, Transparency International Slovenia, Transparency International Italia, Romaversitas Foundation. Tutti i diritti riservati.

Il progetto *Innovative Approaches Towards Teaching Anti-corruption in Formal Education* è supportato dalla Commissione Europea e dall'Agenzia Nazionale Ungherese Tempus. Il contenuto del progetto non riflette necessariamente l'opinione della Commissione Europea o dell'Agenzia Nazionale Ungherese Tempus

Queste istituzioni non sono responsabili per il Progetto



# Indice

1. Che cos'è la corruzione?	7
2. Cosa si può fare contro la corruzione?	19
3. Corruzione e appalti pubblici	23
4. Elezioni e democrazia	27
5. Finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali	30
6. Lobbismo etico e trasparente	35
7. Libertà d'informazione	38
8. Giochi	40



# Cari insegnanti,

Transparency International Italia si occupa dal 1996 di prevenzione e contrasto alla corruzione in tutti gli ambiti, dal pubblico, al privato, dalla sanità allo sport, ma in ogni intervento che svolgiamo emerge, come elemento condiviso da tutti, il ruolo centrale dell'educazione nella lotta alla corruzione.

È essenziale che le giovani generazioni imparino a identificare il fenomeno e a conoscere gli strumenti per prevenirlo, a partire dalla vita di tutti i giorni. È importante mostrare ai ragazzi di oggi che esiste un'alternativa e che loro stessi possono fare la differenza.

Per questo, la nostra associazione ha avuto sin dall'inizio tra i suoi principali obiettivi l'educazione alla legalità dei giovani, perché solo attraverso la sensibilizzazione dei futuri cittadini è possibile promuovere cambiamenti nella nostra società.

Con questa convinzione abbiamo iniziato ad andare nelle classi, soprattutto superiori e medie, introducendo il fenomeno della corruzione nelle materie curriculari. Nel progetto *"Un percorso alla ricerca della legalità"* abbiamo per esempio parlato di corruzione in geografia, storia, letteratura, educazione fisica, matematica, inglese, francese...mostrando che il fenomeno della corruzione è trasversale e che ogni insegnante può dare un contributo all'interno della sua materia. In ogni intervento svolto abbiamo sempre cercato il coinvolgimento dei professori, in quanto è importante che il personale docente si appropri del percorso didattico e continui a trasmettere il messaggio anticorruzione durante l'anno, anche senza il diretto coinvolgimento di esterni.

Dalle lezioni in classe siamo passati anche alla formazione dei professori, e questo manuale è pensato a tale scopo. La presente pubblicazione rientra nel progetto *"Approcci innovativi nell'educazione alla legalità"*, finanziato dalla Commissione



Europea attraverso il Programma Erasmus Plus e promosso da tre Capitoli di Transparency International (Italia, Ungheria e Slovenia). Scopo del progetto è l'elaborazione, in collaborazione con il personale docente, di un modulo formativo di educazione alla legalità per gli studenti delle scuole superiori, implementabile a livello locale (nel singolo istituto), nazionale e internazionale.

L'iniziativa intende infatti sistematizzare le esperienze dei 3 capitoli di Transparency International nel campo dell'educazione alla legalità, attraverso un lavoro sinergico con i professori, che si interfacciano a loro volta con gli studenti.

In Italia hanno partecipato, come partner del progetto, l'Istituto Floriani di Vimercate e l'Istituto Da Vinci di Lamezia Terme, i cui professori hanno co-progettato nella primavera 2015, insieme a Transparency International Italia, un modulo didattico anticorruzione ed hanno testato il modulo con i propri studenti nell'anno scolastico 2015/2016. I contenuti di questo manuale sono frutto anche dei contributi dei professori e degli studenti.

La pubblicazione è dunque pensata come guida per voi professori delle scuole superiori per affrontare il tema della corruzione in classe. Nel manuale troverete alcuni concetti chiave sulla corruzione e strumenti per prevenirla (Capitoli 1 e 2), degli approfondimenti tematici su alcuni particolari settori (Capitoli 3-7) ed alcune proposte (Capitolo 8), non esaustive, di attività che si possono svolgere in classe con i ragazzi. Ulteriori contenuti e materiale possono essere trovati anche sul sito di Transparency International Italia e su una piattaforma e-learning in corso di elaborazione.

Il manuale ha uno stile molto semplice, vicino agli studenti, sia nel linguaggio che negli esempi che vengono forniti. Un altro elemento ricorrente è inoltre la positività del messaggio, di attivismo e di responsabilizzazione, perché la trattazione della corruzione non diventi causa di sfiducia ma sia uno stimolo ad agire come studenti e cittadini responsabili e vigili.

**Buona lettura!**

**Chiara Putaturo**

Responsabile Educazione  
Transparency International Italia





# CAPITOLO 1

## Che cos'è la corruzione?

### FONDAMENTI

Il termine corruzione deriva dal latino *cum*, che significa "con, insieme", e *rumpere* che significa "rompere, distruggere". Si tratta infatti di un'azione disonesta, sleale, che distrugge la fiducia delle persone<sup>1</sup>. Secondo la definizione fornita da Transparency International, la corruzione è l'abuso di un potere delegato, per un guadagno privato<sup>2</sup>. Come numerose ricerche dimostrano, la corruzione si trova in molti ambiti della realtà quotidiana. A tal proposito, riportiamo di seguito due validi esempi tratti dal Barometro Globale della Corruzione di Transparency International<sup>3</sup>: "In molti Paesi la corruzione colpisce i cittadini nell'arco di tutta la vita, dalla nascita alla morte. In Zimbabwe, le donne che partoriscono in ospedali locali devono pagare 5 USD ogni volta che urlano, come sanzione per aver lanciato un falso allarme. In Bangladesh, il crollo di una fabbrica di numerosi piani, che ha provocato la morte di più di 1.100

#### COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:

Per imparare i termini più importanti sulla corruzione, vi consigliamo di consultare il capitolo 8 e di fare il gioco "Carte dei termini". Qui troverete ulteriori istruzioni e idee...

persone a causa della violazione di norme fondamentali di sicurezza, è stata collegata ad accuse di corruzione".

Noi, redattori di questo opuscolo per gli insegnanti, siamo convinti che leggere le informazioni qui riportate e seguire le attività consigliate, possa aiutare a far comprendere ai giovani gli esempi concreti di corruzione, e allo stesso tempo mostrare loro ciò che possono fare per combattere il fenomeno. Raccomandiamo, inoltre, di utilizzare questo opuscolo come libro degli esercizi: usando esempi concreti, realizzando dei giochi e parlando apertamente di temi delicati, possono emergere riflessioni nascoste sulla corruzione, i suoi effetti e il ruolo che ognuno può avere nel combatterla.

### STORIA DELLA CORRUZIONE

#### Tempi antichi

La corruzione ha origini antichissime e ha suscitato reazioni contrastanti nel corso dei secoli. Nel mondo antico, la corruzione era sinonimo di cattivo governo e aveva come conseguenza il prevalere dell'interesse personale a detrimento dell'interesse collettivo.

- 1 Vocabulary.com. Corruzione. Consultabile sul sito: <https://www.vocabulary.com/dictionary/corruption>
- 2 Transparency International. Che cos'è la corruzione? Consultabile sul sito: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>
- 3 Transparency International. Barometro Globale della Corruzione. Consultabile sul sito: <http://www.transparency.org/research/gcb/overview>

Già nel IV secolo a.C., Clistene, uno dei padri fondatori della democrazia, pensò di ridurre l'eccessivo potere detenuto da alcuni gruppi, dividendo Atene in dieci tribù. Pericle, il promotore della democrazia, in base agli scritti di Plutarco e Aristofane, cercava di acquisire consensi organizzando banchetti e feste, e costruiva monumenti decorativi con il denaro pubblico. Sempre Pericle introdusse un'indennità giornaliera a quanti ricoprivano le cariche pubbliche, misura ritenuta positiva da Aristotele, perché avrebbe consentito anche ai poveri di occuparsi di politica. Tuttavia, da qui ebbe origine il voto di scambio, in quanto le cariche pubbliche divennero ambite. La corruzione si diffuse oltre l'ambito politico e coinvolse i magistrati che, in cambio di denaro, decidevano a chi assegnare la vittoria della causa, i funzionari pubblici e amministrativi che incassavano tangenti per accelerare le procedure della pubblica amministrazione e gli atleti che versavano tangenti ai giudici per aggiudicarsi la vittoria durante le Olimpiadi.<sup>4</sup>

Nell'antica Roma, la corruzione interessò molti settori e provocò reazioni diverse. Nel I secolo a.C., Cicerone<sup>5</sup> legittimò l'uso di acquistare voti difendendo un console romano durante un processo<sup>6</sup>. Tuttavia, lo stesso Cicerone, durante il famoso processo contro Verre, il governatore della Sicilia riconosciuto colpevole di appropriazione indebita di denaro pubblico e corruzione di un magistrato, si schierò contro la corruzione a difesa dell'onestà e delle leggi di Roma<sup>7</sup>.

In epoca imperiale, la corruzione subì un

cambiamento, poiché, invece di servire ad acquistare voti, incarichi pubblici o posizioni minori nell'amministrazione e nell'esercito, venne utilizzata per ottenere incarichi importanti. A quel tempo, i brogli elettorali erano assai diffusi.

Infine, alcuni esperti<sup>8</sup> considerano la corruzione una delle cause della fine dell'Impero Romano d'Occidente, in quanto generò disuguaglianza, indebolì la coesione all'interno della collettività e rese l'Impero vulnerabile alle invasioni barbariche.

### *Tempi moderni*

Alcune forme politiche di corruzione sono diventate comuni come, ad esempio, la compravendita dei voti e l'influenza indebita. Svelare la corruzione è diventata un'arma per screditare gli oppositori politici.

### *Ai giorni nostri*

L'approccio nei confronti della corruzione è cambiato notevolmente ed essa è diventata oggi inaccettabile. Esiste infatti una mentalità "tolleranza zero" nei confronti della corruzione: i Paesi adottano misure severe contro la corruzione, sono stati istituiti organismi specializzati per combatterla e sono state fondate varie organizzazioni per contrastare il problema della corruzione e affrontare le conseguenze ad essa collegate.

4 Fonte: "La corruzione al tempo dei greci e dei romani", Elisa Martino, sito Internet Libera Piemonte <http://corruzione.liberapiemonte.it/2011/05/11/la-corruzione-al-tempo-dei-greci-e-dei-romani/>

5 Filosofo romano, politico, avvocato, oratore, teorico politico, console e costituzionalista

6 "Pro murena" Cicerone, 63 a.C.

7 "In verrem" Cicerone, 70 a.C.

8 "La corruzione e il declino di Roma", Ramsay McMullen, 1990

## II RUOLO DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Transparency International (TI) è una delle organizzazioni più importanti nel campo dell'anticorruzione. Attraverso più di 100 sezioni in tutto il mondo e una segreteria internazionale con sede a Berlino, Transparency International fa opera di sensibilizzazione sugli effetti dannosi della corruzione e lavora in collaborazione con partner a livello governativo, del mondo economico e della società civile per sviluppare e implementare misure efficaci per contrastare la corruzione.

È un'organizzazione non governativa, indipendente e senza scopo di lucro. L'obiettivo di Transparency International è sviluppare e implementare misure preventive della corruzione, accrescere la consapevolezza sui termini, la necessità

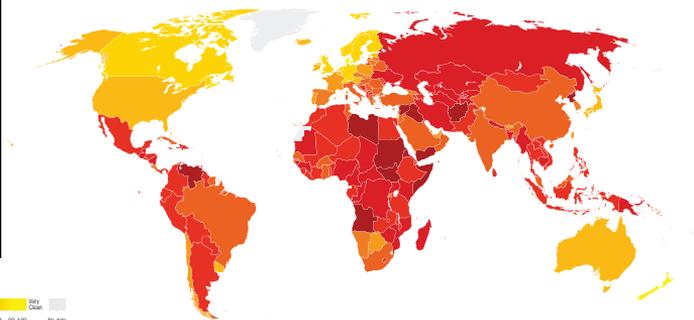
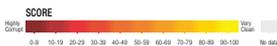
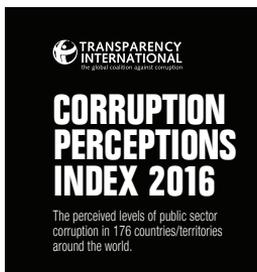
e le conseguenze della promozione dell'integrità in politica, nel mondo economico e nella società civile. Indaga inoltre gli attuali livelli e comportamenti in ambito di etica, integrità e corruzione.

## MISURAZIONE DELLA CORRUZIONE

### *Indice di Percezione della Corruzione*

È facile trovare esempi di corruzione in qualsiasi parte del mondo. Si tratta di un problema che accomuna tutti i Paesi, anche se quelli con un più basso livello di sviluppo ne risentono maggiormente.

L'indicatore più utilizzato per determinare il livello di corruzione di un Paese è l'Indice di Percezione della Corruzione (Corruption Perception Index)<sup>9</sup> (CPI) che è stato elaborato da Transparency International



9 Transparency International. Indice di Percezione della Corruzione 2016, consultabile sul sito: [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

nel 1995 e, da allora, viene pubblicato ogni anno. L'Indice misura il livello di percezione della corruzione nel settore pubblico in diversi Paesi nel mondo, sulla base di altri indicatori internazionali che raccolgono le opinioni degli esperti in campo politico ed economico. Il punteggio di una regione o di un territorio indica il livello di corruzione percepito dal settore pubblico in una scala da 0 (completamente corrotto) a 100 (completamente integro), mentre il posto in classifica di un Paese indica la sua posizione rispetto agli altri Paesi in base all'indice. Le prime posizioni sono occupate dai Paesi con il livello più basso di percezione della corruzione.

L'edizione 2016 del CPI ha valutato 176 Paesi. La Danimarca, la Nuova Zelanda e la Finlandia, Paesi vantano una lunga storia di democrazia e partecipazione civile, figurano nelle prime posizioni (corruzione percepita minima), mentre i Paesi con il più alto livello di corruzione percepita sono quelli caratterizzati dalla presenza di conflitti o regimi non democratici (Somalia, Corea del Nord, Sud Sudan). Tuttavia, un livello basso di corruzione percepita sul territorio nazionale, non significa che nel Paese non ci sia corruzione. In Danimarca, per esempio, il Paese al primo posto nella classifica, nel 2016, 20 membri del Parlamento (11%, su 179 membri) non hanno dichiarato le loro attività extra-parlamentari o i loro interessi finanziari nelle dichiarazioni dei redditi. Nello stesso anno alcuni membri della Polizia danese si sono dimessi in seguito ad un'investigazione che ha portato alla luce l'uso significativo di risorse pubbliche per cene, feste e hotel ad uso privato. Se si osserva la distribuzione geografica della corruzione percepita, i Paesi europei (UE e Europa occidentale) ottengono

i punteggi migliori (livelli più bassi di corruzione percepita), seguiti dall'area Asia-Pacifico e dalle Americhe, mentre i Paesi collocati in fondo alla classifica sono quelli dell'Africa subsahariana.

### *Barometro globale della corruzione*

Il Barometro Globale della Corruzione<sup>10</sup> di Transparency International è un sondaggio internazionale di opinione pubblica che raccoglie l'esperienza che i cittadini hanno rispetto alla corruzione. I risultati del sondaggio illustrano in che modo la corruzione colpisce i cittadini ed elenca gli sforzi fatti a livello mondiale per combatterla.

Al suo interno si trovano una serie di domande sul tema della corruzione, come per esempio: "Quale istituzione percepisci come maggiormente corrotta?" oppure "Come classificheresti l'efficacia delle misure anticorruzione del Governo?". Il Barometro inoltre si concentra sull'esperienza di corruzione dei cittadini, indagando per esempio la frequenza con cui si pagano tangenti alle diverse istituzioni pubbliche. Nel sondaggio viene anche chiesto ai cittadini in quale misura sarebbero disposti a combattere contro la corruzione.

Il Barometro fornisce un quadro generale dell'opinione e delle esperienze dei cittadini riguardo alla corruzione, sotto forma di dati empirici. Il sondaggio è importante per i decisori pubblici, per avere un quadro più preciso dei cambiamenti da apportare in seno alle istituzioni e ai servizi pubblici e per capire quali sono le classi sociali più esposte alla corruzione. I risultati del Barometro sono inoltre utili per i membri della società civile, per i ricercatori, le organizzazioni anticorruzione

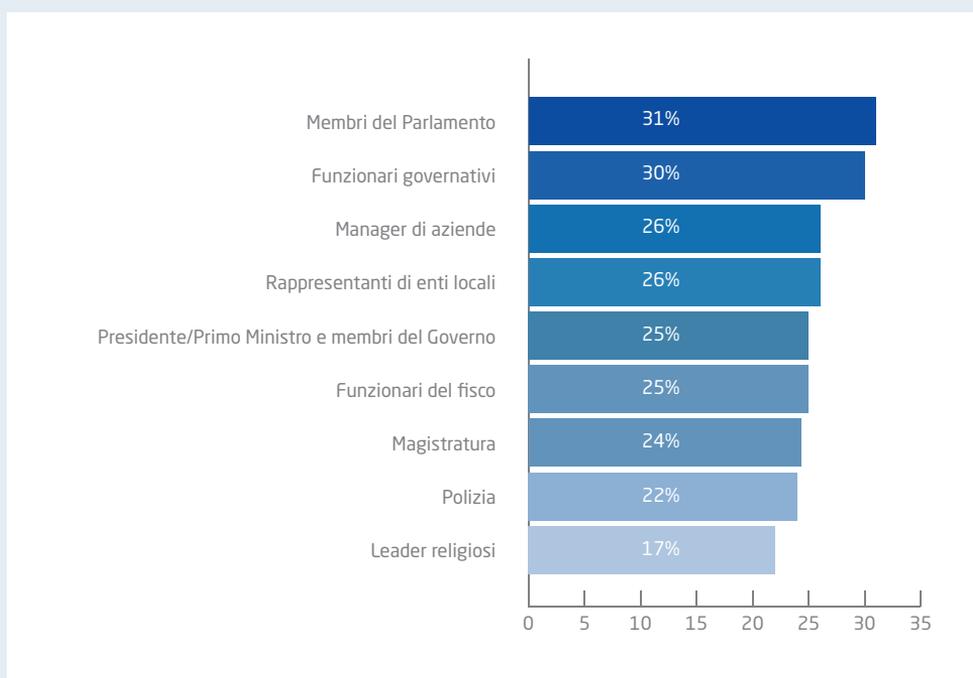
10 Transparency International. Barometro globale della corruzione. Consultabile sul sito: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

e per i giornalisti. Il sondaggio contribuisce infine ad accrescere la consapevolezza nei cittadini dell'importanza dell'anticorruzione.

Secondo il più recente Barometro della corruzione dell' Europa e Asia Centrale, pubblicato nel 2016, i membri del Parlamento e i funzionari governativi risultano essere le istituzioni più corrotte. Un cittadino su tre pensa che la corruzione

sia uno dei maggiori problemi che il proprio Paese deve affrontare; quasi un terzo dei cittadini dell'Europa e dell'Asia Centrale ritiene che i funzionari governativi e i legislatori siano altamente corrotti; la maggior parte dei cittadini sostiene che i propri governi non stiano facendo abbastanza per contrastare la corruzione<sup>11</sup>.

### LIVELLO DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE IN DIVERSE ISTITUZIONI E GRUPPI



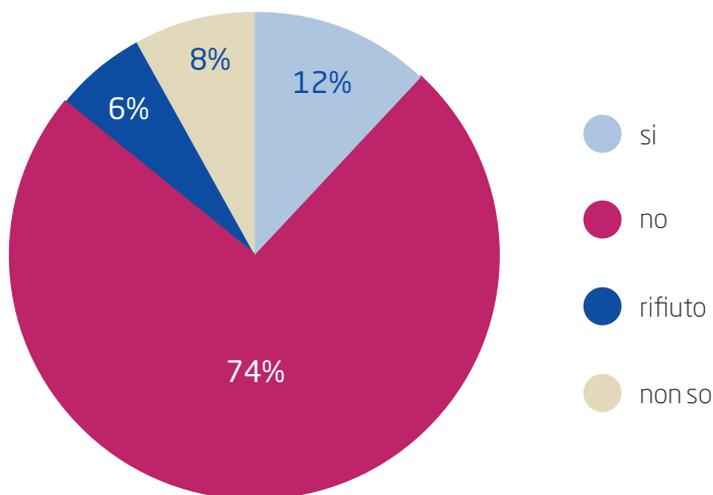
11 Transparency International. Barometro globale della corruzione. Consultabile sul sito: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

### *Eurobarometro sulla corruzione*

L'Eurobarometro consiste in una serie di sondaggi paneuropei sviluppati dalla Commissione Europea dal 1970, per fotografare i comportamenti dei cittadini europei nei confronti di diversi argomenti: l'integrazione, le istituzioni, le politiche, le condizioni sociali, la salute, la cultura, l'economia, la cittadinanza, la sicurezza, l'informatica, l'ambiente e altri temi. Uno

di questi sondaggi, l'Eurobarometro sulla corruzione<sup>12</sup>, è dedicato alla percezione e all'esperienza della corruzione da parte dei cittadini europei. Una domanda, per esempio, dell'ultima edizione dell'Eurobarometro (2014), riguarda la propensione a riportare un caso di corruzione in cui si è stati coinvolti o di cui si è stati testimoni. Si riportano di seguito i risultati.

### SE HAI ASSISTITO AD UN CASO DI CORRUZIONE, HAI RIPORTATO A QUALCUNO L'ACCADUTO?



## LA CORRUZIONE IN DIVERSI SETTORI

La corruzione è presente in ogni settore della società. Secondo il Barometro globale della corruzione di Transparency International, i cittadini di ogni parte del mondo considerano i membri del Parlamento e i funzionari governativi come le categorie più corrotte.

### La politica

La corruzione in politica può assumere forme diverse: compravendita di voti, clientelismo, nepotismo, conflitto d'interesse, attività illegale di lobby, finanziamento illecito e non trasparente dei partiti e delle campagne elettorali, ingerenza politica nella dirigenza delle imprese pubbliche e così via.

Per una migliore comprensione del concetto di democrazia, sistema elettorale, finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, lobbismo etico e trasparente, consultare i Cap. 4, 5 e 6 di questo manuale.

#### COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:

per imparare questa terminologia con degli esempi, potete consultare il Capitolo 8 di questo manuale ed in particolare il gioco "Carte dei termini".

### Settore pubblico

Secondo l'ultimo Eurobarometro sulla corruzione nell'UE la corruzione è maggiormente percepita tra i funzionari che aggiudicano gli appalti pubblici, seguiti dai partiti politici e dai politici. I contratti ai fornitori possono infatti essere aggiudicati senza una leale competizione. Si può

verificare che società con legami politici abbiano la meglio sulla concorrenza oppure che società operanti nello stesso settore possano manovrare le rispettive offerte, in modo che ciascuna si aggiudichi una percentuale del progetto.

Esistono tuttavia diversi strumenti preventivi che il settore pubblico può implementare per ridurre la corruzione negli appalti pubblici e nella pubblica amministrazione in generale, a cominciare da una maggiore trasparenza e un più vasto accesso dei cittadini alle informazioni pubbliche.

#### COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:

è necessaria una conoscenza di base dello Stato (imposte, appalti, fondi pubblici) per comprendere la corruzione negli appalti pubblici. Gli insegnanti possono trovare materiale didattico sull'argomento al capitolo 3. Il tema dell'accesso alle informazioni è preso in esame nel dettaglio nel capitolo 7.

### Settore privato

La corruzione nel settore privato è direttamente correlata a quanto già citato per il settore pubblico. Può assumere la forma di tangenti pagate da una società a un funzionario pubblico per aggiudicarsi un appalto o per accelerare una procedura. Il *Bribe Payer Index*<sup>13</sup> di Transparency International misura il livello di corruzione dei Paesi secondo la propensione delle rispettive società al pagamento di tangenti all'estero: nel 2011 le società russe e cinesi risultavano le più inclini al

13 Transparency International. Bribe Payer Index, 2016. Consultabile sul sito: <https://www.transparency.org/research/bpi/>

pagamento di tangenti all'estero, mentre le società olandesi e svizzere le meno inclini alla corruzione. Secondo lo stesso indice, i contratti per i lavori pubblici e l'edilizia, unitamente ai servizi, sono gli ambiti del settore privato più esposti alla corruzione. Mentre in passato il pagamento di una tangente per aggiudicarsi un contratto, specialmente nei Paesi in via di sviluppo, era considerato normale, ai nostri giorni l'atteggiamento sta cambiando e il mondo dell'economia sta compiendo maggiori sforzi per prevenire ed evitare la corruzione, spinto anche da motivi economici e reputazionali.

Alcune misure efficaci che il settore privato può implementare per combattere la corruzione possono essere l'adozione di attività e programmi di prevenzione della corruzione, la trasparenza nelle partecipazioni societarie e nei pagamenti effettuati da Stato a Stato.

#### **COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:**

un particolare metodo usato per occultare il denaro proveniente da corruzione è il riciclaggio. Queso avviene spesso tramite la creazione di società di comodo anonime, spesso istituite in paradisi fiscali, con falsi proprietari e attività fittizie, al solo scopo di riciclare il denaro sporco. Per approfondire il termine "antiriciclaggio" consultate il gioco delle "Carte dei termini" nel Capitolo 8 di questo manuale.

***Per ulteriori informazioni sulla corruzione nel settore privato, potete inoltre consultare:***

Global Corruption Report - Private Sector<sup>14</sup>  
(Transparency International, 2009)  
Corruzione nel settore privato<sup>15</sup>  
(Sito Internet di Transparency International)

#### **Altri settori**

Esistono esempi di corruzione che possono essere più facilmente compresi dagli studenti, come la corruzione nella sanità, nell'istruzione e nello sport.

Esempi comuni di corruzione in sanità possono riguardare un medico pagato da una società farmaceutica per prescrivere un certo medicinale o un paziente che deve pagare una tangente per ottenere un appuntamento per una visita medica con un tempo di attesa più breve.

Nel campo dell'istruzione può invece avere luogo durante gli esami, dove uno studente viene agevolato per ragioni che esulano i suoi meriti scolastici, o quando un docente percepisce illegalmente denaro per lezioni extra-scolastiche da uno dei suoi studenti.

Nello sport la corruzione può essere molto familiare agli studenti: può riguardare le partite truccate, ma anche il doping, che si può ritenere una forma di corruzione delle regole e della competizione leale.

14 Transparency International. Global Corruption Report - Private Sector, 2009.

Consultabile sul sito: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2009](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2009)

15 Transparency International. Corruzione nel settore privato.

Consultabile sul sito: [https://www.transparency.org/topic/detail/private\\_sector](https://www.transparency.org/topic/detail/private_sector)

### COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:

alcune analisi specifiche in questi ambiti sono disponibili online:

Corruzione nella sanità<sup>16</sup> (Commissione Europea, 2013)

Global Corruption Report - Education<sup>17</sup>  
Transparency International, (2013)

Global Corruption Report - Sport<sup>18</sup>  
(Transparency International, 2015)

## CONSEGUENZE DELLA CORRUZIONE

Secondo il già citato Eurobarometro sulla corruzione, il 26% dei cittadini europei si sente personalmente influenzato dalla corruzione nella vita di tutti i giorni.

La corruzione infatti si ripercuote sulla società in molti modi. Nel peggiore dei casi, il prezzo che si paga è la vita: è il caso di un dispositivo medico sbagliato, o di una scuola costruita in modo inadeguato perché la società fornitrice ha manovrato le offerte, o ancora il caso di un terreno coltivato inquinato da società che hanno eluso i controlli attraverso le tangenti. Più in generale il prezzo che i cittadini pagano per la corruzione si esprime in termini di libertà, salute e, sicuramente, anche denaro. Il costo della corruzione può essere suddiviso in quattro categorie principali: politico, economico, sociale e ambientale. Sul fronte politico, costituisce il maggior ostacolo alla democrazia e allo Stato

di diritto. In un sistema democratico, organismi e istituzioni perdono la loro legittimità quando vengono usati in modo improprio, per vantaggio privato. Ciò è dannoso nelle democrazie consolidate, ma lo è ancor più in quelle emergenti; infatti è estremamente impegnativo sviluppare una dirigenza politica responsabile in un contesto corrotto.

Da un punto di vista economico, la corruzione logora la ricchezza di una nazione. Secondo l' EU Anti-corruption Report<sup>19</sup> della Commissione Europea il costo economico sostenuto dall'UE a causa della corruzione è pari a circa 120 miliardi di euro ogni anno. Numerosi studi di settore dimostrano inoltre che la corruzione incrementa notevolmente il costo di un appalto pubblico.

Sempre dal punto di vista economico, i politici corrotti prediligono progetti che avvantaggiano le loro tasche, invece che la collettività e danno la priorità a progetti molto costosi come dighe, centrali elettriche, oleodotti e raffinerie, rispetto a progetti, meno clamorosi e più urgenti, per infrastrutture come scuole, ospedali e strade. Altresì, la corruzione ostacola lo sviluppo di strutture di mercato eque e stravolge la competizione, il che, a sua volta, scoraggia gli investimenti.

La corruzione corrode il tessuto sociale della collettività, compromettendo la fiducia dei cittadini nei confronti del

16 Commissione Europea. Corruzione nella sanità, 2013. Consultabile sul sito: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219\\_study\\_on\\_corruption\\_in\\_the\\_healthcare\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf)

17 Transparency International. Global Corruption Report - Education. Consultabile sul sito: [http://www.transparency.org/gcr\\_education](http://www.transparency.org/gcr_education)

18 Transparency International. Global corruption Report - Sport, 2015.

Consultabile sul sito: [http://www.transparency.org/news/feature/sport\\_integrity](http://www.transparency.org/news/feature/sport_integrity)

19 Commissione Europea. Rapporto della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. UE Anti-corruption Report, 2014. Consultabile sul sito: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf)

sistema politico, delle istituzioni e della classe politica dirigente. Una cittadinanza diffidente o apatica può allora diventare un ulteriore ostacolo alla lotta contro la corruzione.

In ultimo, il degrado ambientale è un'altra grave conseguenza dei sistemi corrotti. La carenza, o la mancata applicazione, di regolamenti e normative in materia ambientale, comporta lo sfruttamento sconsiderato delle risorse naturali e della devastazione di interi ecosistemi. Dall'estrazione mineraria, alla deforestazione, all'emissione di anidride carbonica, le imprese di tutto il pianeta continuano a pagare tangenti per lo smaltimento abusivo dei rifiuti.

## **LA CORRUZIONE A LIVELLO NAZIONALE**

### *Introduzione*

La transizione politica ed economica in Ungheria e Slovenia è stata accompagnata da una diffusa corruzione. La carenza o una suddivisione squilibrata di risorse, un sistema legale e un'amministrazione pubblica troppo burocratizzati e la presenza di reti basate su favori reciproci sono rimaste cause strutturali della corruzione in entrambi i Paesi. La società ha attraversato cambiamenti significativi che hanno minato le norme comportamentali generalmente accettate e rafforzato alcune tendenze corruttive. In alcuni settori, il cambiamento da

un'economia pianificata a un sistema di libero mercato ha modificato la struttura di fondo del comportamento corrotto. In un'economia di scarsità di risorse che ha caratterizzato il socialismo, la corruzione andava dall'acquirente al venditore in quanto gli acquirenti cercavano di ottenere beni e servizi che scarseggiavano, come cibo di qualità e beni importati. Dopo il cambiamento di regime, la corruzione in molti settori (affari, contratti pubblici ecc.) va invece dal venditore (imprenditore) all'acquirente (cliente). La mancanza di responsabilità, integrità e trasparenza dei decisori nel settore pubblico e privato indebolisce costantemente i fondamenti delle norme di legge e la fiducia nelle istituzioni pubbliche. La gente è più consapevole della presenza della corruzione e dell'impatto negativo che questa ha sulla qualità della vita.

L'Italia ha avuto un processo politico ed economico differente. La corruzione ha radici profonde, legate anche al contesto socio culturale basato su forti reti familiari e locali: oltre 50 anni fa, l'autorevole sociologo Edward Banfield descrisse il contesto sociale italiano come dominato dal cosiddetto "familismo amorale" inteso come "incapacità degli abitanti di agire insieme per il bene comune o, addirittura, per qualsivoglia fine che trascenda l'interesse materiale immediato della famiglia nucleare". Anche in Italia il fenomeno della corruzione propriamente detto ha subito delle evoluzioni nel



tempo: dalla prassi della tangente, tipica di Tangentopoli<sup>20</sup>, che veniva scambiata solitamente tra imprenditore e politico, si è passati a forme più sofisticate e indirette di corruzione, basate su una catena complessa di intermediari e strutture societarie o conti bancari anonimi.

### Ungheria

A causa dell'indebolimento del sistema di controlli e verifiche e l'incapacità delle autorità di controllo di limitare il potere del Governo, in Ungheria si verifica di frequente che l'interesse privato prevalga sull'interesse collettivo. Il finanziamento pubblico ai partiti e il mondo imprenditoriale si trovano ad affrontare un preoccupante rischio di corruzione. Il sistema ungherese di controlli e verifiche è stato compromesso, indebolendo di conseguenza anche l'integrità degli organismi stessi di supervisione. Persino nel caso in cui la legislazione adottata fornisce garanzia d'indipendenza, è lecito dubitare che le autorità di controllo, come la Corte dei Conti o i nuovi organi dell'amministrazione giudiziaria, possano agire, nel concreto, liberamente e senza interferenze.

Il rapporto di simbiosi esistente tra la classe dirigente politica e imprenditoriale, i dubbi sull'indipendenza delle autorità di controllo e la mancanza di trasparenza nell'iter legislativo, creano le condizioni per l'emergere di forti pressioni da parte di potenti gruppi di interesse sullo Stato ungherese.

Le norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali non

garantiscono trasparenza e affidabilità, per questo i partiti politici si finanziano attingendo fondi da fonti poco chiare e non ben identificate.

Nell'imprenditoria, la crisi economica e l'iter legislativo accelerato hanno creato un clima ancora più caotico di quanto non fosse in precedenza; le imprese si trovano ad affrontare gravosi oneri normativi e imprevedibili interventi statali. Esiste un elevato rischio di corruzione in normali transazioni d'affari come la bancarotta, la procedura fallimentare, i contratti d'appalto e il rilascio di permessi ufficiali. La fragile integrità del sistema ungherese compromette la stabilità economica e ostacola le iniziative tese a ricostruire la fiducia tra gli operatori economici.

### Slovenia

La corruzione è considerata "sistemica" in Slovenia ed è una delle cause principali dei problemi e della bassa competitività in Slovenia. La percezione negativa verso lo Stato danneggia le norme di legge nonché la fiducia pubblica nelle istituzioni e nel settore pubblico e privato.

La lotta contro la corruzione riveste carattere di priorità assoluta: i sondaggi di opinione mostrano che quasi il 74% del popolo sloveno ritiene che la corruzione non sia diminuita negli ultimi 4 anni e il 59% afferma che la lotta contro la corruzione deve essere la massima priorità del Governo. Più dei 2/3 dei soggetti intervistati non ha fiducia nel sistema oppure non crede che il Governo contrasti efficacemente queste problematiche<sup>21</sup>.

20 Questo termine si riferisce a una vastissima inchiesta giudiziaria sulla corruzione in ambito politico, condotta a livello nazionale, che ha avuto luogo in Italia nel corso degli anni Novanta del secolo scorso. In seguito a tale inchiesta, molti partiti politici si sciolsero.

21 Transparency International. Barometro globale della corruzione.

Consultabile sul sito: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

Negli ultimi due anni le istituzioni indipendenti quali la Commissione per la Prevenzione della Corruzione, la Corte dei Conti, la Commissione per l'informazione, la Commissione Nazionale per la Revisione delle Procedure di Aggiudicazione d'Appalto, l'Agenzia Investigativa Nazionale, hanno migliorato il proprio lavoro e la cooperazione con le autorità e la magistratura al fine di combattere la corruzione e i crimini economici in modo più efficace.

Sistemi di controllo più incisivi e l'implementazione effettiva della nuova Legge sull'Integrità e la Prevenzione della Corruzione del 2010 (modificata nel 2011) hanno portato a un maggior livello di consapevolezza e ad una migliore persecuzione dei reati, sebbene non esistano ancora sufficienti regolamenti definitivi.

Il Codice Penale definisce otto tipi di reati collegati alla corruzione, uno dei quali può essere punito con la detenzione.

Legami troppo stretti tra settore pubblico e privato sono alla base di finanziamenti illeciti delle campagne elettorali e dei partiti politici, a cui si sommano procedimenti di appalti pubblici e concessioni di permessi non trasparenti e illeciti. La Slovenia sta affrontando grandi sfide a causa dei conflitti d'interesse e dei processi di appalti pubblici non trasparenti, specialmente a livello locale, in 211 comuni.

## *Italia*

In Italia il 28% dei cittadini ritiene che la corruzione sia uno dei problemi più scottanti del Paese e gli ambiti in cui la corruzione è maggiormente percepita sono il Parlamento (46%), i funzionari pubblici (40%) e i rappresentanti degli enti locali (32%)<sup>22</sup>. Questo è confermato anche dall'Indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International che nel 2016 collocava l'Italia al terzultimo posto della classifica europea.

Nonostante ciò, in Italia si sono compiuti alcuni sforzi negli ultimi anni per fronteggiare il fenomeno, soprattutto dal punto di vista preventivo: con la legge anticorruzione emanata nel 2012, ogni organismo pubblico ha il dovere di nominare un responsabile anticorruzione, di elaborare piani triennali anticorruzione e di formare il personale sui rischi e gli strumenti di prevenzione della corruzione. Inoltre, nel 2014 è stata istituita l'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, con il compito di coordinare e verificare le iniziative di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione e quello di vigilare i contratti pubblici. Il ruolo di supervisione delle gare d'appalto si è reso particolarmente necessario dopo gli scandali che hanno coinvolto negli ultimi anni gli appalti per le costruzioni dell'EXPO a Milano, della diga "Mose" a Venezia e dell'inchiesta "Mafia Capitale"<sup>23</sup> a Roma.

22 Barometro Globale della Corruzione per l'Europa e l'Asia Centrale, 2016

23 Questo termine si riferisce a un'organizzazione criminale operante a Roma dal 2000 e responsabile di numerosi casi di corruzione, manipolazione di gare d'appalto, estorsione e riciclaggio di denaro sporco.

## CAPITOLO 2

# Cosa si può fare contro la corruzione?

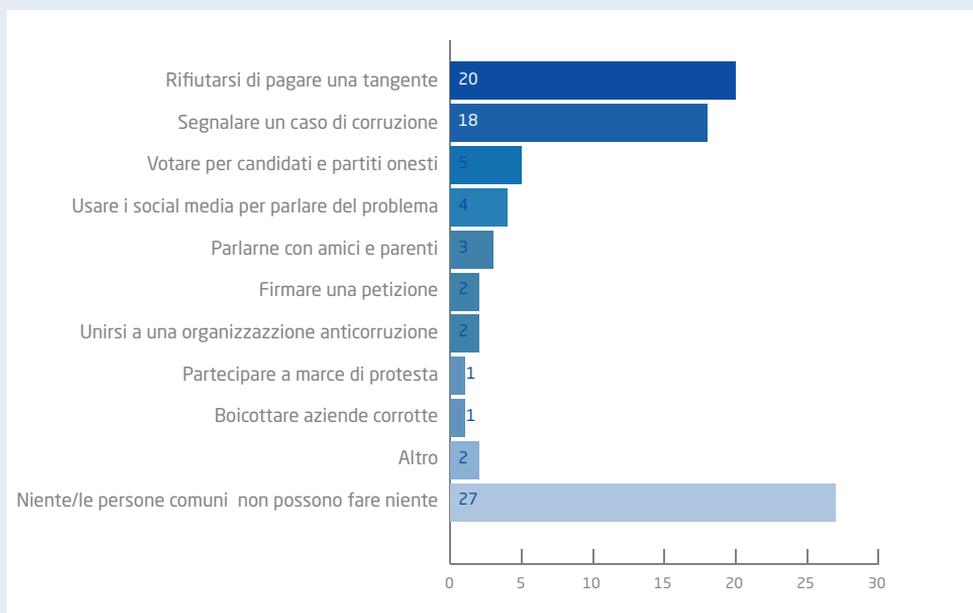
### FONDAMENTI

È estremamente importante capire che ogni singola persona - a prescindere dall'età, dal livello scolastico, dalle disponibilità economiche e dal contesto sociale - ha il diritto, la possibilità e anche il dovere civico di agire contro la corruzione.

Secondo il sopra menzionato Barometro Globale della Corruzione del 2016<sup>24</sup>, il 18% dei cittadini in Europa e Asia Centrale

è disposto a contrastare il fenomeno denunciando episodi di corruzione ed il 20% si rifiuterebbe di versare tangenti, se richiesto. Il grafico sottostante mostra altre possibili azioni che un singolo cittadino può intraprendere per combattere la corruzione, come il voto, la firma di una petizione, l'attivismo sui media, sui social network, o all'interno di un'associazione, fino ad arrivare al boicottaggio di un'azienda.

### AZIONI CHE LE PERSONE POSSONO FARE CONTRO LA CORRUZIONE



Riportiamo qui di seguito altri esempi da presentare agli studenti di come si può agire da adulti responsabili.

<sup>24</sup> Transparency International. Barometro Globale della Corruzione. Consultabile sul sito: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

**Agire sempre eticamente e onestamente!**

### **Chiedete sempre lo scontrino!**

Chiedere sempre lo scontrino è un modo per essere certi che anche il fornitore del servizio stia pagando le tasse, che non sono altro che il denaro che finanzia i beni comuni.

### **Pagate sempre le tasse e i biglietti!**

Pagando le tasse e i biglietti (es. il biglietto dell'autobus), garantiremo le risorse necessarie ai servizi pubblici (es. scuole e trasporti) per funzionare. Non possiamo lamentarci se l'autobus è in ritardo, se non paghiamo il biglietto!

### **Non pagate tangenti!**

Se lo fate, state comprando dei vantaggi, e questo equivale ad un'azione disonesta e contro la legge, punibile con molti anni di prigione. Se poi questo vantaggio è visibile, gli altri che si trovano in situazioni svantaggiate si arrabbieranno, giustamente, con voi.

### **Non accettate tangenti!**

Se lo fate state vendendo la vostra integrità e affidabilità per un bene temporaneo (denaro, posizione, ecc.). Chiunque lo faccia, può facilmente finire nei guai.

### **Denunciate tutti i casi reali o potenziali di corruzione!**

Se lo fate, state proteggendo e sviluppando l'integrità del vostro Paese e state agendo anche da cittadini responsabili. Esistono numerose modalità per denunciare in forma anonima un caso di corruzione:

**In Ungheria:** si può riportare il caso a [jogsegely@transparency.hu](mailto:jogsegely@transparency.hu)

**In Slovenia:** si può riportare il caso sul sito di **Speak Up!**<sup>25</sup> o sporgere una denuncia alle autorità<sup>26</sup> e alla Commissione per la prevenzione della corruzione<sup>27</sup>.

**In Italia:** potete segnalare il caso sul sito ALAC - Allerta Anticorruzione<sup>28</sup>. Se lavorate presso la pubblica amministrazione, potete scrivere al responsabile anticorruzione; se siete a conoscenza di un caso che coinvolge la pubblica amministrazione, potete scrivere all'Autorità Nazionale Anticorruzione<sup>29</sup>.

### **Richiedete informazioni pubbliche!**

Se tutte le informazioni pubbliche sono accessibili, è più facile che le imposte versate da voi e dai vostri genitori siano spese eticamente e correttamente. Se una decisione di pubblico interesse viene presa di nascosto, dovete essere consapevoli che ci può essere stato un caso di corruzione.

25 Transparency International Slovenia, Spregovori!

Consultabile sul sito: <https://spregovori.transparency.si/sl/prijavi-korupcija>

26 Polizia della Repubblica di Slovenia, Ustavimo korupcijo.

Consultabile sul sito: <http://www2.gov.si/e-uprava/prijavakorupcije.nsf>

27 Commissione per la prevenzione della corruzione. Denuncia della corruzione. Consultabile sul sito:

<https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/prijava-suma-korupcije-in-drugih-nepravilnosti>

28 Transparency International Italia. ALAC - Allerta Anticorruzione.

Consultabile sul sito: <https://www.transparency.it/alac/>

29 Autorità Nazionale Anticorruzione. Consultabile sul sito: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/Modulistica/SegnalazioneWhistleblower>

**In Ungheria:** usate il link indicato di seguito per ottenere informazioni e dati pubblici:

<http://www.naih.hu/a-koezerdek--adatigenyles-szabalyai.html>

**In Slovenia:** ogni pubblica amministrazione ha un indirizzo di posta elettronica al quale i cittadini possono scrivere per richiedere l'accesso alle informazioni. Potete anche telefonare e chiedere le informazioni, o rivolgervi al servizio **Speak Up!**<sup>30</sup> per un aiuto.

**In Italia:** ogni pubblica amministrazione ha un indirizzo di posta elettronica al quale i cittadini possono scrivere per richiedere l'accesso alle informazioni. La piattaforma **"Chiedi"**<sup>31</sup> creata da Diritto di Sapere, fornisce supporto ai cittadini per la richiesta d'informazioni.

#### **COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:**

in queste pagine cerchiamo di dare consigli etici di buon senso. Quando affrontate l'argomento cercate di andare più a fondo e chiedete o fate esempi concreti!

### **Seguite le gare di appalti pubblici nella vostra zona!**

Guardatevi attorno nel vostro quartiere e osservate che cosa c'è di nuovo. Fate attenzione al vicinato e siate curiosi. La maggior parte delle innovazioni apportate dall'amministrazione locale sono realizzate per mezzo di appalti pubblici e pagate con

le imposte versate dalla collettività; perciò trattatele con la stessa cura e attenzione che avreste se il denaro fosse ancora nelle vostre tasche.

### **Spiegate ai vostri genitori che cos'è il whistleblowing e incoraggiateli a fare attenzione agli illeciti**

Il whistleblower, ovvero colui che segnala un caso di corruzione, gioca un ruolo vitale nella rilevazione della corruzione, della frode e del malgoverno e nel prevenire danni che sorgono dalla negligenza o dai reati. Coloro che nelle pubbliche istituzioni e nel settore privato segnalano apertamente illeciti potrebbero salvare vite e risorse, come il caso del dottore che ha rivelato l'occultamento dell'epidemia di SARS in Cina. Si possono verificare inoltre casi in cui non si dà seguito alle segnalazioni, o si procede in maniera inadeguata, come nello scandalo finanziario dello schema piramidale "Madoff" negli Stati Uniti che è costato milioni agli investitori.

### **DEFINIZIONE DI WHISTLEBLOWING**

Il whistleblowing consiste nel segnalare informazioni relative a un illecito, o al rischio d'illecito rilevato in un'organizzazione, a individui o entità che si pensa siano in grado di compiere delle azioni in merito. Questa definizione è stata sviluppata nell'ambito del progetto di Transparency International **"Blowing the Whistle Harder - Enhancing Whistleblower Protection in the European Union."**<sup>32</sup>

30 Transparency International Slovenia, Spregovoril

Consultabile sul sito: <https://spregovori.transparency.si/sl/prijavi-korupcija>

31 Diritto di Sapere, Chiedi. Accessibile da: <https://chiedi.dirittoadisapere.it/>

32 Transparency International, Whistleblowing.

Consultabile sul sito: <http://www.transparency.org/topic/detail/whistleblowing>

Nei casi più noti, i segnalanti si espongono a elevati rischi personali in nome della protezione dell'interesse pubblico. Determinati contesti legali, organizzativi e culturali spesso scoraggiano i dipendenti a rivelare ciò che sanno sugli illeciti. I segnalanti possono subire infatti gravi ripercussioni per le loro azioni, comprese ritorsioni sul posto di lavoro o il licenziamento, danni psicologici, minacce e danni fisici. Per questo è necessario che chi denuncia sia protetto, e che nello stesso tempo siano messi in atto meccanismi di indagine efficienti e affidabili.

**In Ungheria:** l'applicazione delle leggi sulla protezione dei whistleblower risulta insufficiente. Esiste una legge particolare sulla promozione della correttezza nelle operazioni commerciali pubbliche che protegge i segnalanti, tuttavia il Governo non ha provveduto alla creazione dell'agenzia dedicata alla protezione dei segnalanti, come previsto dalla legge. La nuova bozza che il Governo sta stilando sembra essere una mera formalità, in quanto ignora i bisogni reali delle persone che denunciano e offre loro solo dichiarazioni di solidarietà ufficiale anziché un'effettiva protezione. L'impegno del Governo a tale riguardo sembra essere puramente retorico.

**In Slovenia:** non c'è una legge specifica sulla protezione dei whistleblower, ma la legge sull'Integrità e la Prevenzione della Corruzione<sup>33</sup> dedica una sezione alla protezione dei segnalanti in generale (per tutti i Paesi) in un capitolo specifico. Nel concreto, la protezione offerta dalla legge non funziona correttamente, pertanto è necessario sensibilizzare ulteriormente e lavorare affinché i segnalanti siano protetti.

**In Italia:** la legge anticorruzione (190/2012) ha introdotto un meccanismo obbligatorio di segnalazione per ogni amministrazione pubblica. La procedura non risulta molto efficace e la protezione del segnalante resta insufficiente, perciò un nuovo disegno di legge sul whistleblowing è attualmente in discussione in Parlamento.



## CAPITOLO 3

# Corruzione e appalti pubblici

Transparency International Italia, Slovenia e Ungheria considerano i sistemi di appalti pubblici nei propri Paesi ad alto rischio di corruzione, a causa delle strette connessioni tra politica, settore privato e settore pubblico e l'ingente ammontare delle risorse interessate.

Tutte e tre le associazioni monitorano i cambiamenti legislativi in tema di appalti pubblici e portano avanti un'opera di sensibilizzazione su questo tema. L'onere amministrativo sproporzionato a carico delle imprese rende il processo ancora più a rischio in questi Paesi. In generale, secondo diverse fonti, si stima che l'Unione Europea perda fino al 50% del valore di un appalto a causa della corruzione<sup>34</sup>.

### *Cosa sono le tasse e chi le paga?*

Le tasse sono costituite da oneri finanziari regolari o da altri tipi di contributi, inclusi i dazi doganali, corrisposti da persone fisiche o persone giuridiche, come società o fondazioni, allo Stato o agli enti locali. Tutti sono tenuti a pagare le tasse al fine di poter finanziare ciò che è importante per l'intero Paese. Anche voi – in quanto studenti – pagate le tasse, ad esempio quando acquistate il vostro libro preferito, attraverso l'IVA, che diventerà a sua volta una delle fonti di finanziamento dello stipendio dei vostri insegnanti.

### *Cosa succede alle tasse?*

La funzione più essenziale delle tasse è la copertura delle spese delle amministrazioni locali, del governo centrale e delle pubbliche amministrazioni, così da generare equilibrio nelle finanze pubbliche e permettere allo Stato di espletare le proprie funzioni. Le imposte sono utilizzate per sostenere le spese per la costruzione di strade, infrastrutture sportive, per il pagamento dei salari della pubblica amministrazione, ecc.

### *Cosa sono i fondi pubblici e da dove vengono?*

I fondi pubblici non sono altro che il denaro che lo Stato riceve attraverso le tasse. L'uso che ne viene fatto dovrebbe essere responsabile e trasparente. Chi distribuisce i fondi pubblici? I fondi sono distribuiti dalle autorità: il Governo, le amministrazioni regionali e locali o un'istituzione autorizzata.

### *Cosa sono gli appalti pubblici?*

Gli enti che si avvalgono di fondi pubblici possono acquisire beni e servizi attraverso procedure di appalto pubblico. È nell'interesse di tutti che gli enti paghino il meno possibile per lo stesso servizio o prodotto attraverso i fondi pubblici. Perché

<sup>34</sup> Commissione Europea. Rapporto della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. UE Anti-corruption Report, 2014, pag. 21. Consultabile sul sito: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf)

**COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:**

nelle pagine seguenti cerchiamo di rispondere a tutte le possibili domande legate agli appalti pubblici. Quando si parla di questo argomento fate domande. Se non vengono fornite abbastanza risposte, fornite maggiori spiegazioni e cercate sempre di fare degli esempi!

questo avvenga la competizione deve essere corretta!

Ad esempio, se la vostra scuola ha bisogno di acquistare gessetti per l'intero istituto è essenziale trovare l'azienda che fornisca gessetti della stessa qualità al prezzo più basso.

***Perché è importante la competizione?***

Se non c'è competizione, nessuno può avere la certezza che i beni e servizi siano stati acquisiti secondo il principio della miglior qualità al miglior prezzo. La competizione abbassa i prezzi e permette di risparmiare. Un'offerta d'affari in regime di concorrenza deve essere il più trasparente possibile. Riprendendo l'esempio dei gessetti: se non c'è competizione leale e trasparente, il Preside della scuola può chiedere a un amico di

fornire i gessetti con un costo maggiore. In seguito, il ricavato extra potrebbe essere suddiviso tra il Preside e l'amico.

***Come possiamo assicurare una competizione pulita?***

La risposta è semplice: attraverso la trasparenza. Tutte le fasi della procedura devono essere chiare e trasparenti al fine di dare l'opportunità a tutti i possibili fornitori di beni e servizi di competere con gli stessi mezzi e a tutte le altre parti interessate di monitorare il processo.

**COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:**

tornando all'esempio dei gessetti, il bando per la selezione del fornitore deve essere chiaro, preciso e ampiamente pubblicizzato; tutti devono avere il tempo sufficiente di leggere la proposta e formulare l'offerta; il processo decisionale deve essere chiaro fin da subito (con una scheda del punteggio dettagliata); la decisione dev'essere pubblicata con la corretta spiegazione (chi ha vinto, chi ha perso e la motivazione).



### ***Quale può essere la relazione tra corruzione e appalti pubblici?***

Secondo quanto riportato da un report della Commissione Europea del 2014, le pratiche corrotte possono far aumentare l'importo complessivo di un contratto d'appalto del 20-25% e talvolta persino del 50%<sup>35</sup>.

In Ungheria, secondo numerosi studi, tra il 65% e il 75% circa di tutti i procedimenti di appalti pubblici sono colpiti dalla corruzione e ciò comporta un aggravio di costi pari al 25%.

Alcuni studi riportano che la corruzione in Italia aumenta il costo delle gare del 20%<sup>36</sup> e che negli appalti più grandi la maggiorazione dei costi può arrivare al 40% del valore totale dell'appalto, compresi i costi indiretti<sup>37</sup>.

Tornando ancora all'esempio dei gessetti: senza una competizione chiara, leale e trasparente, la vostra scuola acquisterà gessetti a un prezzo superiore del 20-

25%; se ciò accade, la scuola dovrà risparmiare su un altro servizio, come il servizio mensa per tutti gli studenti. Oppure, nel caso in cui la vostra scuola abbia un budget fisso per i gessetti, sarà in grado di acquistare il 20-25% in meno di gessetti.

### ***Perché è importante regolare gli appalti pubblici?***

È importante che gli appalti pubblici siano ben regolati per rendere l'utilizzo dei fondi pubblici ragionevole ed efficace, per permettere un controllo pubblico e assicurare una competizione leale tra i competitori.

### ***Riuscite a immaginare quale sia l'importo di denaro speso per le procedure di appalti pubblici ogni anno?***

Ogni anno, istituzioni pubbliche e organismi di diritto pubblico, spendono circa un quinto del PIL dell'UE per realizzare opere pubbliche e acquistare beni e servizi<sup>38</sup>.

35 Commissione Europea. UE Anti-corruption Report, 2014., pag. 21.

Consultabile sul sito: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf)

36 Unimpresa, I costi dell'illegalità e la lotta alla criminalità, 2014, consultabile sul sito: <http://www.unimpresa.it/i-costi-dell'illegalita-e-la-lotta-alla-criminalita-organizzata-2/9014>

37 Corte dei Conti, Requisitoria orale del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti nel giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato (Esercizio 2011), 2011  
[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/documenti\\_procura/giudizio\\_di\\_purifica/giudizio\\_purificazione\\_2011\\_requisitoria\\_orale\\_nottola.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_procura/giudizio_di_purifica/giudizio_purificazione_2011_requisitoria_orale_nottola.pdf)

38 Commissione Europea. EU Anti-corruption Report, 2014. Consultabile sul sito: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf)

**Ungheria:** ogni anno per gli appalti pubblici si spende il 5,66% delle entrate nazionali. Il prodotto interno lordo in Ungheria corrisponde a circa 26.000 – 28.000 miliardi di HUF (84 – 91 miliardi di euro) in media all'anno. Questo significa che vengono spesi, per i contratti pubblici, circa 1.500 miliardi di HUF all'anno (4,86 miliardi di euro) o l'equivalente di 750 scuole nuove di zecca, perfettamente fornite di piscina e palestra.

**Slovenia:** Nel 2014, per gli appalti pubblici sono stati spesi 1,8 miliardi di Euro, pari al 4,7% del reddito nazionale. Nel 2014 il prodotto interno lordo ammontava a 37.303 miliardi di euro.

**Italia:** nel 2015 il costo degli appalti pubblici ammontava a 117,3 miliardi di euro e il PIL era di 1.636,4 miliardi di euro. Ne consegue che, nel 2015, il costo degli appalti pubblici è stato pari al 7% del PIL.

### ***Cos'è il Patto d'Integrità?***

Il Patto d'Integrità è un contratto di diritto civile che si applica in una gara d'appalto ed è siglato dall'autorità appaltante e dai partecipanti alla gara. Secondo questo accordo volontario, le parti si astengono da ogni genere di corruzione e pubblicano tutte le possibili informazioni durante il procedimento di appalto. Un organo esterno, di solito un'organizzazione della società civile, vigila sul rispetto del Patto d'Integrità.

Tornando all'esempio dei gessetti, la scuola e gli offerenti firmano un contratto in cui dichiarano che ogni dettaglio relativo alla gara d'appalto e al contratto stipulato (ad esempio: prezzo per pezzo, costo del trasporto, importo mensile/settimanale speso dalla scuola, ecc.) sarà reso pubblico.

Il Patto d'Integrità può ridurre il rischio di corruzione.



## CAPITOLO 4

# Elezioni e democrazia

Per comprendere i problemi riguardanti i finanziamenti dei partiti e delle campagne elettorali, è necessario comprendere i fondamenti alla base delle elezioni democratiche. Sebbene l'argomento tocchi solo indirettamente il tema principale della corruzione e rientri più in generale nell'educazione civica, è tuttavia importante fare alcune riflessioni.

### QUAL È LA DIFFERENZA TRA DEMOCRAZIA DIRETTA E INDIRETTA?

#### *Democrazia diretta:*

Nelle democrazie basate sulla partecipazione diretta, tutti i cittadini possono partecipare personalmente al processo decisionale in merito ai temi pubblici. Nelle democrazie moderne esistono alcune forme di democrazia diretta, come i referendum, le leggi di iniziativa popolare e le petizioni.

#### *Democrazia indiretta:*

Nelle democrazie indirette o rappresentative, i rappresentanti eletti dai cittadini decidono sulle questioni pubbliche e fanno le leggi, nel rispetto della legislazione interna (costituzione, leggi, trattati). In Slovenia, ad esempio, i magistrati sono eletti dai rappresentanti dell'Assemblea Nazionale, che sono eletti dai cittadini tramite elezioni dirette. In Ungheria, il Parlamento assume la sovranità nazionale e decide sulla maggior

parte della giurisdizione. Ad esempio, i membri del Parlamento eletti nelle elezioni generali eleggono il capo della magistratura, il procuratore generale, il difensore civico e i membri della Corte Costituzionale.

L'Italia è una democrazia parlamentare, in quanto il potere legislativo appartiene al Parlamento, che ha anche poteri di controllo politico sul Governo (potere esecutivo) e contribuisce, per la sua parte, all'elezione dei membri dei principali organi giurisdizionali (Corte Costituzionale e Consiglio Superiore della Magistratura).

#### **COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:**

Nelle pagine seguenti cerchiamo di rispondere a tutte le possibili domande legate a questo tema. Quando si parla di questo argomento rivolgete sempre domande.

Se non ottenete abbastanza risposte, fornite ulteriori spiegazioni e cercate sempre di fare degli esempi!

## COS'È UN'ELEZIONE?

È il processo decisionale attraverso il quale i cittadini decidono chi deterrà determinati ruoli pubblici. Nelle democrazie rappresentative l'elezione è la modalità per eleggere i membri dell'organismo che rappresenta il potere legislativo e si tiene generalmente ogni quattro o cinque anni. Le elezioni sono il fondamento della democrazia, che significa letteralmente "governo del popolo". L'essenza della democrazia è che tutti i membri eleggibili di una comunità possano prendere parte alle decisioni di interesse pubblico. Una componente fondamentale, in una democrazia funzionante, è la separazione dei poteri. Quest'ultima rappresenta un'importante tutela dell'esercizio democratico del potere e delle strutture democratiche, e una barriera contro l'abuso di potere. La separazione dei poteri significa che il potere legislativo (Parlamento, consigli locali), il potere esecutivo (Governo, giunte locali), e il potere giudiziario (Corte Costituzionale, organismi giuridici e procuratori) devono essere separati l'uno dall'altro in termini di competenze, aspetti istituzionali e personali.

## COS'È IL SISTEMA ELETTORALE?

Il sistema elettorale è il metodo attraverso il quale i voti degli elettori vengono tradotti in posti in Parlamento. È il sistema di regole che determina chi può prendere parte al voto e come. Ci sono vari tipi di sistemi elettorali: proporzionali, maggioritari o misti.

**La Slovenia** ha un sistema elettorale proporzionale che di recente è finito sotto accusa, in quanto si ritiene che gli elettori non abbiano un'influenza decisiva sull'assegnazione dei seggi ai candidati. Non esiste al momento un valido motivo

per ritenere che possa cambiare. Il sistema elettorale proporzionale favorisce la pluralità di svariati partiti politici in Parlamento e al Governo.

**L'Ungheria** aveva un sistema elettorale proporzionale che ha suscitato le stesse critiche rivolte alla Slovenia. Il nuovo sistema elettorale, misto con prevalenza maggioritario, è stato attuato per la prima volta nel 2014. È costituito da un solo turno, dove il candidato che riceve la maggior parte dei voti vince un mandato. I partiti all'opposizione hanno criticato questo sistema perché offrirebbe un vantaggio sproporzionato ai partiti al Governo e sfavorirebbe i partiti politici minori.

**In Italia** nel 2015 è stato approvato il nuovo sistema elettorale che prevede il meccanismo proporzionale con premio di maggioranza e soglia di sbarramento; la nuova legge elettorale è entrata in vigore nel luglio 2016. Il sistema potrebbe tuttavia essere rivisto in quanto è in corso un dibattito per la riforma elettorale.

### *Di che tipo di elezioni avete sentito parlare?*

**Elezioni parlamentari** - quando i cittadini decidono sulla composizione dell'organo legislativo e sulla proporzione dei seggi dei partiti all'interno del Parlamento.

Alla fine delle elezioni parlamentari, si riconosce il partito (o coalizione) più votato/a, che può formare il Governo.

**Elezioni locali/comunali** - quando i cittadini decidono sulla composizione del consiglio comunale o regionale; in alcuni casi i cittadini possono votare anche per candidati indipendenti (che non appartengono ad alcun partito). Questa elezione porta alla nomina del sindaco e dei rappresentanti locali.

**Elezioni per il Parlamento Europeo** - in questo caso i cittadini votano per diverse liste di partiti. Attraverso questa elezione si decide quale partito può inviare i propri rappresentanti a Strasburgo in qualità di Membri del Parlamento Europeo (MEP).

**Referendum** - quando i cittadini decidono su alcune questioni (o esprimono la propria preferenza su ciò che il Governo dovrebbe affrontare). Ad esempio, i cittadini ungheresi e sloveni hanno deciso l'accesso all'UE dei due Paesi attraverso un referendum nel 2003.

### QUANDO SI TENGONO LE ELEZIONI?

Sia in Ungheria che in Slovenia, le elezioni parlamentari si tengono ogni quattro anni, mentre in Italia e al Parlamento Europeo i rappresentanti sono eletti per un mandato di cinque anni.

### CHI PUÒ VOTARE E CHI PUÒ ESSERE ELETTO?

**Ungheria:** tutti i cittadini ungheresi maggiori di 18 anni hanno diritto di voto o di essere eletti come membri del Parlamento, nonché come rappresentanti e sindaci di autorità locali, e membri del Parlamento Europeo. Le persone condannate alla detenzione in carcere per reati gravi o la cui incapacità mentale è stata ufficialmente comprovata non possono votare e non possono essere elette.

Gli elettori ungheresi espatriati devono registrarsi sulla lista degli elettori e possono votare via posta elettronica o al consolato locale. La Legge sulla Procedura Elettorale, entrata in vigore l'8 aprile 2013, sancisce che solo i cittadini ungheresi non residenti hanno diritto di votare via posta

elettronica, ma mancano i requisiti per identificare questi elettori e per evitare modifiche nei distretti elettorali per favorire un partito. L'unica condizione al momento è che devono vivere all'estero ed essere registrati sull'elenco degli elettori, ma questo potrebbe dare origine a brogli elettorali. Gli espatriati ungheresi con una residenza parallela in Ungheria possono votare solamente presso consolati ed ambasciate ungheresi, una regola spesso criticata perché disincentiva coloro che vivono in aree in cui non ci sono sezioni elettorali.

**Slovenia:** tutti i cittadini sloveni maggiori di 18 anni hanno diritto di voto o di essere eletti come membri del Parlamento, nonché come rappresentanti e sindaci di autorità locali, e membri del Parlamento Europeo. Le persone che soffrono di malattie mentali o affette da altre disabilità che impediscono loro di comprendere il significato, lo scopo e gli effetti dell'elezione, non possono votare o essere elette.

**Italia:** sono elettori tutti i cittadini italiani maggiorenni (con più di 18 anni) per tutte le elezioni nazionali e locali e per i referendum, tranne l'elezione del Senato della Repubblica, per il quale possono votare solo i cittadini che abbiano compiuto i 25 anni. Sono esclusi i cittadini ai quali è stato revocato il diritto di elettorato attivo, temporaneamente o definitivamente, a seguito di sentenza penale definitiva di condanna, nei casi previsti dalla legge.

## CAPITOLO 5

# Finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali

Il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali è una questione che interessa sia l'Italia, che l'Ungheria e la Slovenia. Per le campagne elettorali in Ungheria i partiti tendono a spendere un importo molto maggiore rispetto a quello autorizzato per legge e dichiarato formalmente. In Slovenia la situazione è leggermente migliorata. Tuttavia, anche se le spese dei partiti politici non sono eccessive, le fonti di finanziamento risultano sospette. In Italia, dopo gli scandali delle cosiddette "spese pazze", è emerso il bisogno di una maggiore trasparenza.

Per comprendere le norme e i modi in cui i partiti violano le leggi, riportiamo di seguito alcune domande e risposte.

### **PERCHÉ SONO NECESSARIE LE CAMPAGNE ELETTORALI? PERCHÉ I PARTITI FANNO CAMPAGNA ELETTORALE?**

È importante che gli elettori (contribuenti) siano consapevoli di chi votano, di quali membri del Parlamento daranno voce agli interessi della società, quali politici dovrebbero rappresentarli. I partiti hanno però bisogno di far conoscere ai cittadini il proprio programma, attrarre elettori e convincere la gente a votare per loro. Lo scopo di una campagna elettorale è infatti quello di informare e persuadere.

### **PERCHÉ È IMPORTANTE CHE CI SIANO REGOLE CHIARE E TRASPARENTI NELLE CAMPAGNE ELETTORALI?**

Se i costi reali della campagna rimangono nascosti, società e imprese possono supportare di nascosto una o più campagne elettorali. In cambio, questi finanziatori possono aspettarsi contratti pubblici o altri incarichi come segno di "gratitudine" per il loro supporto economico.

Per questo dobbiamo sapere quali gruppi societari e imprese finanziano le campagne elettorali perché solo in questo modo è possibile verificare se i partiti favoriscono gli interessi di alcune parti.

#### **COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:**

nelle pagine seguenti cerchiamo di rispondere a tutte le possibili domande legate a questo tema. Quando si parla di questo argomento rivolgete sempre domande.

Se non ottenete abbastanza risposte, fornite ulteriori spiegazioni e cercate sempre di fare degli esempi!

Quando parlate di denaro speso per diversi beni o servizi, cercate di fare dei confronti con qualcosa di facilmente comprensibile per gli studenti. Ad esempio il costo di un campo da calcio nuovo di zecca in una scuola.

### **QUALI SONO GLI STRUMENTI DISPONIBILI PER UNA CAMPAGNA ELETTORALE?**

- Pubblicità in televisione
- Pubblicità in radio
- Stampa (quotidiani, giornali, settimanali, ecc.)
- Mezzi di comunicazione online (siti web, banner, social media, ecc.)
- Cartelloni
- Brochure, pubblicazioni
- Eventi (conferenze stampa, convegni, ricevimenti, concerti, ecc.)

### **QUALI SONO LE REGOLE DELLA PUBBLICITÀ POLITICA?**

I partiti che desiderano farsi pubblicità tramite la stampa possono farlo solamente a prezzi prestabiliti e pubblicati dalle fonti d'informazione. La nuova legge ungherese dice che la pubblicità tramite mezzi elettronici non dovrebbe avere costi.

Quella cartellonistica non è invece regolata in Ungheria, sebbene la maggior parte del denaro sia speso per questo tipo di pubblicità. In Slovenia l'uso di cartelloni è regolato ma non c'è una reale supervisione sugli aspetti finanziari. I cartelloni devono essere numerati, ma ciò non basta per avere una visione chiara sull'effettivo numero di cartelloni utilizzati. Transparency International Slovenia ha condotto una verifica sul campo e ha

rilevato una serie di irregolarità. Per questo l'organismo di vigilanza deve potenziare il proprio operato in questo settore.

Le pubblicità politiche in televisione sono invece prive di costi indipendentemente dal tipo di fornitore.

### **QUANTO COSTA UNA CAMPAGNA?**

Sebbene la maggior parte dei costi siano nascosti e in molti casi i partiti politici non pubblicano nemmeno le loro spese reali, si è cercato di stimare i costi reali di una campagna elettorale.

Le ultime elezioni locali in Ungheria sono state monitorate da tre ONG (Eötvös Károly Public Policy Institute, Freedom House Europe, e Transparency International Ungheria) le quali hanno lanciato un programma di monitoraggio nel Paese. In questa occasione hanno cercato di stimare e raccogliere tutte le spese dei partiti e confrontarle con i dati ufficiali. Potete saperne di più visitando il sito [www.kepmutatas.hu](http://www.kepmutatas.hu).

Transparency International Slovenia ha monitorato le elezioni amministrative del 2014 e non è stato possibile stimare chiaramente i costi della campagna. Potete saperne di più visitando il sito <http://www.lokalne-volitve.si/>

In Italia i candidati politici sono tenuti per legge a dichiarare le spese della campagna elettorale a posteriori, ma secondo uno studio di Openpolis solo il 68% si attiene alla legge e, tra questi, solo il 40% ha spese da dichiarare<sup>39</sup>. Pertanto, i dati a disposizione non sono sufficienti ad avere una stima realistica dei costi sostenuti.

39 "Patrimoni trasparenti", Openpolis, gennaio 2016 <http://minidossier.openpolis.it/2016/01/PatrimoniTrasparenti>

## QUAL È LA SITUAZIONE ATTUALE?

L'Italia, l'Ungheria e la Slovenia differiscono tra di loro in fatto di trasparenza e affidabilità delle campagne elettorali.

### Ungheria

In Ungheria la campagna elettorale è regolata dalla Legge sulla Procedura Elettorale ed il periodo della campagna è di 50 giorni prima dell'elezione. Come vengano finanziate e condotte le campagne in Ungheria prima di tale periodo, rimane tuttavia un mistero.

In Ungheria, dal cambio di regime, il finanziamento delle campagne elettorali rappresenta un problema irrisolto e, al tempo stesso, anche il maggior rischio di corruzione.

Dal cambio di regime, la parte più rilevante delle entrate finanziarie dei partiti deriva da sovvenzioni statali, mentre solo in misura minore proviene dalle quote associative versate dai tesserati. Oggi in Ungheria, persino i cittadini più politicamente impegnati non avvertono il bisogno di contribuire finanziariamente all'attività del partito che preferiscono. Secondo il nuovo regolamento, i partiti possono accettare supporto finanziario solo da persone fisiche di nazionalità ungherese, oltre che da fondi statali e quote associative versate dai tesserati.

La gestione finanziaria dei partiti non è abbastanza trasparente: non esistono ad esempio, regolamenti chiari in merito alla scadenza entro la quale i partiti devono pubblicare i rendiconti finanziari sui loro siti web. Oltretutto, i rendiconti non sono adeguatamente dettagliati e ciò non consente una conoscenza più approfondita della situazione finanziaria. Nell'ambito del progetto "képmutatás.hu",

Transparency International ha esaminato il finanziamento della campagna delle elezioni politiche del 2010. Dall'indagine è emerso che i partiti maggiori (Fidesz e MSZP – il partito socialista ungherese) hanno speso circa 1,5 miliardi di HUF invece dei 386 miliardi di HUF legalmente autorizzati.

Se si considerano legali le entrate e le uscite indicate nei rendiconti ufficiali, si deve supporre che le campagne elettorali che appaiono eccezionalmente costose siano finanziate con fondi illeciti.

Se i fondi legalmente autorizzati non sono sufficienti, i partiti politici cercano finanziamenti illeciti alternativi. In base all'esperienza acquisita da Transparency International, il funzionamento del meccanismo è il seguente: i partiti sono in obbligo nei confronti delle imprese che finanziano le campagne elettorali e, quando il partito di maggioranza viene eletto, ricambia il favore ricevuto sotto forma di finanziamento illecito, stanziando fondi pubblici in modo fazzo e fraudolento. Inoltre il rischio maggiore è rappresentato dall'uso di fondi non trasparenti per la campagna derivanti da fonti discutibili legate a false organizzazioni non governative o fondazioni, che sono in realtà strettamente affiliate a partiti politici.

Su iniziativa di Transparency International, i partiti politici presenti in Parlamento avevano promesso di varare un nuovo regolamento che avrebbe reso il finanziamento delle campagne a prova di corruzione. Il nuovo regolamento avrebbe garantito l'assoluta trasparenza delle entrate e delle uscite dei partiti politici e dei candidati. La nuova legge sul finanziamento delle campagne elettorali, che è stata approvata il 10 giugno

2013 ed è stata applicata nel periodo di campagna elettorale del 2014, non corrisponde tuttavia agli impegni che erano stati presi.

### *Slovenia*

In Slovenia la campagna elettorale è regolata dalla Legge sulle Elezioni e i Referendum ed il periodo della campagna è di 30 giorni.

In Slovenia non è consentito alle imprese private di finanziare partiti politici. La maggior parte dei fondi provengono da fonti pubbliche, ma le regole sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, non permettono una supervisione efficace. La mancanza di trasparenza nel finanziamento dei partiti politici e nelle campagne elettorali è uno dei principali problemi in Slovenia. La classe politica tende inoltre ad utilizzare alcune organizzazioni non governative istituite *ad hoc* per svolgere lobbismo dal basso.

Dal monitoraggio indipendente, effettuato sul campo, in tempo reale, da Transparency International Slovenia durante la campagna per le elezioni amministrative del 2014<sup>40</sup>, si è riscontrato che i partiti politici sloveni mostrano tre principali carenze rispetto al finanziamento dei partiti: normativa inadeguata, supervisione debole e inefficace, e mancanza di accesso alle informazioni.

La supervisione delle campagne è negligente. Si è scoperto che le autorità competenti non hanno compiuto efficacemente i dovuti controlli, a causa di una normativa carente, inadeguate risorse finanziarie e umane e, forse, a causa di una

scarsa consapevolezza dell'importanza delle elezioni amministrative. Una delle criticità maggiori analizzate nel corso del monitoraggio della campagna ha riguardato le sanzioni. La maggior parte delle irregolarità rilevate, documentate e denunciate alle autorità da Transparency International, sono rimaste impunte.

I risultati e le conclusioni di tale studio, evidenziano chiaramente l'esigenza pressante di monitorare tutte le elezioni, così come è stato fatto nel 2014. È necessario sensibilizzare l'opinione pubblica per accrescere il coinvolgimento dei cittadini e della società civile nel monitoraggio delle campagne elettorali, ai fini di una maggiore trasparenza.

### *Italia*

In Italia la campagna elettorale ha una durata di 30 giorni dalle elezioni ed è disciplinata dalle norme per la regolamentazione delle spese e della parità di accesso ai mezzi d'informazione.

Il finanziamento ai partiti politici in Italia è stato ammesso sia da fonti pubbliche che private sin dal 1974. La mancanza di trasparenza e i deboli requisiti di rendicontazione hanno portato negli anni ad abusi e rimborsi sproporzionati da parte dei partiti politici. Il finanziamento pubblico, secondo i dati di Openpolis, negli ultimi 20 anni ha raggiunto un ammontare complessivo di 2,4 miliardi di euro – un'enormità rispetto alle spese realmente affrontate dai partiti politici, che, per la Corte dei Conti, ammontano a circa 700 milioni di euro. A febbraio 2014 la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva un decreto legge che ha abolito gradualmente il sistema dei

40 Transparency International. Lokalne volitve, 2015. Consultabile sul sito: [www.lokalne-volitve.si](http://www.lokalne-volitve.si)

finanziamenti pubblici diretti ai partiti, prevedendo altre forme di finanziamento (dal 2015 i cittadini italiani hanno la possibilità di scegliere se destinare lo 0,2% dell'imposta sul reddito ad uno specifico partito politico) e detrazioni per i contributi privati. Ogni donazione da parte di persona fisica o giuridica non può superare un ammontare di 100 mila euro all'anno per partito. I partiti politici adesso hanno anche l'obbligo di rendere pubblici i dati

delle donazioni e delle spese affrontate e di presentare il resoconto di audit. Questa nuova regolamentazione dovrebbe fare in modo che i partiti politici siano maggiormente responsabili e dovrebbe migliorare la capacità delle organizzazioni della società civile di monitorare i finanziamenti a tali enti. Rimane aperto il problema dei finanziamenti ai partiti tramite le fondazioni, che risultano ancora molto poco trasparenti.

## CAPITOLO 6

# Lobbismo etico e trasparente

Il lobbismo o lobbying è un'importante componente del processo democratico: fornisce informazioni e competenze ai responsabili politici su problematiche complesse e dà l'opportunità ai cittadini di essere parte attiva nel processo di elaborazione delle scelte politiche che li riguardano. Tuttavia, se non regolamentato e non trasparente, il lobbismo può sfociare in conflitti di interesse tra pubblico e privato, portare ad un condizionamento indebito dei politici e deviare decisioni pubbliche a vantaggio di fini privati.

### **COS'È IL LOBBISMO?**

La definizione di lobbismo è: "Qualsiasi comunicazione diretta o indiretta con pubblici ufficiali, decisori o esponenti politici allo scopo di influenzare il processo decisionale condotto da o per conto di qualsiasi gruppo organizzato". Il lobbismo rappresenta la pratica attraverso la quale si cerca di persuadere, con argomentazioni mirate, il decisore politico, al fine di proporre, approvare o bocciare un disegno di legge oppure di modificare leggi già esistenti.

### **CHI È IL LOBBISTA?**

I lobbisti possono rappresentare organizzazioni senza scopo di lucro, imprese, cittadini e gruppi d'interesse di ogni genere. Esistono lobbisti professionisti (che, dietro compenso, agiscono per conto di altri) e anche rappresentanti del settore privato (lobbisti "interni"), consulenti in relazioni istituzionali, rappresentanti di ONG (organizzazioni non governative), multinazionali, associazioni industriali e professionali, sindacati, centri studi, studi legali, associazioni d'ispirazione religiosa e mondo accademico. Ad esempio, Transparency International può essere considerata un lobbista.

### **CHI SONO LE PERSONE SU CUI I LOBBISTI FANNO PRESSIONE?**

Chiunque abbia il potere di accettare o adottare misure, o influenzare decisioni, nell'interesse pubblico. Si tratta per esempio di politici, pubblici ufficiali, funzionari pubblici, titolari di pubblici poteri.

## COSA NON È IL LOBBISMO?

Transparency International ritiene che il regolamento del lobbismo dovrebbe inquadrare tutti coloro che fanno del lobbismo stesso la loro professione. Vanno esclusi pertanto i singoli cittadini che formano gruppi di pressione per conto proprio, poiché ciò fa parte di un sano processo democratico, non qualcosa che dovrebbe essere regolamentato.

## LOBBISMO NON EQUIVALE A CORRUZIONE!

Il lobbismo è un modo legittimo per i gruppi d'interesse di partecipare alle decisioni che li riguardano, quando ciò avviene nel rispetto dell'integrità e della trasparenza. Tuttavia, dal momento che gran parte dell'attività di lobbying è condotta a porte chiuse, in maniera nascosta, esiste un elevato rischio di corruzione e di condizionamento indebito dei decisori. Pertanto, è importante che la società promuova un lobbismo il più possibile etico e trasparente ed un accesso al processo legislativo quanto più ampio possibile.

## IL LOBBISMO DOVREBBE ESSERE REGOLAMENTATO

Molti Paesi europei non sono riusciti a regolamentare il lobbismo in modo efficace. È di cruciale importanza implementare trasparenza e misure d'integrità all'interno del lobbying, insieme a norme che consentano parità di accesso ai decisori pubblici, essenziale ai fini dell'equità e del pluralismo nel sistema politico. I Paesi dovrebbero adottare un regolamento

esaustivo che specifichi i diritti e i doveri dei lobbisti e di coloro sui quali si esercita il lobbismo. Il registro dei lobbisti è il primo strumento, anche se insufficiente, per regolamentare il lobbismo. Attraverso un registro, tutti i lobbisti sono invitati, o obbligati, a iscriversi per incontrare i membri del Parlamento e gli altri decisori. Ad esempio, il Parlamento Europeo e la Commissione Europea (non il Consiglio Europeo) hanno adottato il registro per la trasparenza in cui si possono iscrivere tutte le società, i professionisti e le associazioni che desiderano esercitare attività di lobbying sulle istituzioni europee su un determinato tema<sup>41</sup>.

### Ungheria

Secondo quanto emerso da uno studio condotto da Transparency International Ungheria, né le norme in vigore, né il modo in cui è esercitato il lobbismo, risultano adeguati, e la situazione, negli ultimi anni, è solo peggiorata. In Ungheria, la mancanza di un regolamento e la concentrazione di potere senza precedenti, hanno contribuito alla creazione di "forum" di lobbisti nascosti e non convenzionali. Gli accordi strategici tra il Governo e le multinazionali possono considerarsi uno di questi "forum". Grazie a questi accordi di natura politica ed economica, il Governo introduce, in modo arbitrario, distinzioni tra gli operatori del mercato. In assenza di una legge rilevante, le società esercitano attività di lobbying in modo incontrollato e non trasparente. Non c'è ad esempio la possibilità di scoprire quale accordo strategico è stato preso nella tribuna riservata ai VIP durante una partita di calcio e quale accordo è stato preso con una delegazione imprenditoriale governativa orientale.

41. Commissione Europea. Registro per la trasparenza.

Consultabile sul sito: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=en#en>

## Slovenia

In Slovenia, il regolamento per il lobbismo è in vigore dal 2010 anche se rimane non adeguatamente dettagliato, incompleto e non applicato nella pratica. L'attuale sistema non prevede sufficiente trasparenza per tutti i contratti di lobbying, e non sfrutta il suo potenziale per agevolare una maggiore supervisione e un maggior controllo sul lobbismo, anche se è stato sviluppato un metodo di pubblicazione dei dati in rete. In Slovenia, la maggior parte di attività di lobbying continua ad avere luogo nell'ombra e la maggior parte dei contratti di lobbying non sono dichiarati.<sup>42</sup>

## Italia

L'Italia non dispone di un registro per il lobbismo, anche se numerose proposte di legge per regolamentare il lobbismo sono state discusse in Parlamento. Alcune regioni e ministeri hanno adottato un registro locale di lobbisti e la Camera dei Deputati, ad Aprile 2016, ha introdotto un registro interno di lobbisti, ma la sua applicazione effettiva deve essere verificata.

### COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:

Nel gioco "Carte dei termini" (Capitolo 8) troverete il termine "lobbismo". Inoltre sul sito di Transparency International Italia trovate il gioco "Smaschera il corrotto"<sup>43</sup>, che è una simulazione della corruzione in Parlamento: può essere usato per spiegare meglio come il lobbismo opaco opera e quali sono gli strumenti per accrescere la trasparenza del processo decisionale.

Se volete approfondire l'argomento, potete leggere il rapporto "Lobbismo in Europa".<sup>44</sup>

Per un'analisi specifica per singolo Paese:

**Ungheria:** "Togliere il coperchio al lobbismo: rapporto nazionale ungherese"<sup>45</sup>

**Slovenia:** "Togliere il coperchio al lobbismo: Slovenia"<sup>46</sup>

**Italia:** "Lobbismo e democrazia: rappresentare gli interessi in Italia"<sup>47</sup>

42 Transparency International. Il lobbismo in Europa: influenza nascosta, accesso privilegiato, 2014.

Consultabile sul sito: <http://transparency.si/odkrivanje-lobiranja-odstiranje-tancic-v-politiki>

43 Transparency International Italia. Scaricabile sul sito: <https://www.transparency.it/educazione/>

44 Transparency International UE. Coperto da segretezza: il lobbismo in Europa, 2014.

Consultabile sul sito: [http://www.transparency.org/news/feature/veiled\\_in\\_secretcy\\_lobbying\\_in\\_europe](http://www.transparency.org/news/feature/veiled_in_secretcy_lobbying_in_europe)

45 Transparency International Ungheria. Togliere il coperchio al lobbismo: Rapporto nazionale ungherese. Il lobbismo in un mercato incerto con un incerto contesto normativo, 2014. Consultabile sul sito:

[http://files.transparency.org/content/download/1909/12646/file/2015\\_LobbyingInEurope\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/1909/12646/file/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf)

46 Transparency International. Il lobbismo in Europa: influenza nascosta, accesso privilegiato, 2014.

Consultabile sul sito: <http://transparency.si/odkrivanje-lobiranja-odstiranje-tancic-v-politiki>

47 Transparency International. Lobbismo e democrazia. Rappresentare gli interessi in Italia, 2014.

Consultabile sul sito:

<https://www.transparency.it/lobbying-e-democrazia/>

## CAPITOLO 7

# Libertà d'informazione

La libertà d'informazione rappresenta uno dei diritti fondamentali di ogni cittadino. Tutti hanno il diritto di essere informati sul modo in cui il Paese è guidato, come viene speso il denaro dei contribuenti e che tipo di decisioni sono prese nell'interesse pubblico, dai politici e dai decisori pubblici. Il miglior modo per assicurarsi l'accesso alle informazioni che interessano, è garantire che ognuno acceda a tutte le informazioni; ciascuno poi deciderà personalmente che cosa ritiene rilevante.

### **COS'È L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI?**

L'accesso alle informazioni consiste nella libertà di accedere alle informazioni ogni volta che lo desiderate.

È il diritto previsto dalla legge (spesso con una norma sulla libertà d'informazione) che consente l'acquisizione di fatti e dati importanti, dal Governo o da qualsiasi organismo pubblico, partendo dal presupposto che i cittadini possono ottenere informazioni di cui gli organismi pubblici sono in possesso. Essere informati è fondamentale per prendere decisioni consapevoli. L'informazione è anche sinonimo di potere! Dove le informazioni non sono liberamente accessibili, la corruzione prospera e i diritti fondamentali potrebbero essere violati. Dietro il velo della segretezza si possono nascondere

atti corruttivi. Per esempio i cittadini che hanno diritto all'assistenza sanitaria o all'istruzione, potrebbero vedersi negati questi servizi per il semplice fatto di non poter accedere alle informazioni su tali diritti. I governi possono nascondere le loro azioni tramite il controllo o la censura dei mezzi di comunicazione, evitando che vengano divulgati fatti e informazioni.

### **PERCHÉ È IMPORTANTE L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI?**

L'Articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>48</sup> afferma: "Ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere". Pertanto l'accesso alle informazioni è importante perché agevola la libertà di parola, che è un principio fondamentale della società in cui viviamo.

Inoltre, l'accesso alle informazioni gioca un ruolo importante nel campo dell'istruzione, nella prevenzione della corruzione e nel miglioramento del nostro stile di vita.

### **QUANDO UN'INFORMAZIONE NON PUÒ ESSERE RESA PUBBLICA?**

Dovrebbero esserci pochi limiti in merito alla divulgazione delle informazioni,

come quelli relativi ai dati personali degli individui e alla sicurezza nazionale.

### **ATTUALMENTE, QUAL È LA SITUAZIONE IN MATERIA DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI?**

L'accesso alle informazioni differisce da Paese a Paese.

Dal confronto tra i Paesi emerge che i cittadini di quelli più sviluppati e meno corrotti hanno accesso più facilmente alle informazioni rispetto ai cittadini di Paesi caratterizzati da governi autoritari. Vi immaginate come sarebbe la vostra vita senza Internet o senza poter avere informazioni online quando lo desiderate? Internet e la posta elettronica sono gli strumenti più importanti per ottenere le informazioni di cui avete bisogno, anche dal Governo o qualsiasi organismo istituzionale.

#### *Ungheria*

In Ungheria, la nuova legge sulla libertà d'informazione è entrata in vigore il 21 giugno 2013, attraverso un emendamento. Nonostante la legge, secondo l'opinione di Transparency International, dell'Unione ungherese per le libertà civili e dell'organizzazione di controllo K-Monitor, nulla impedisce ai titolari dei dati di limitarne arbitrariamente l'accesso. Qualora la richiesta di accesso a tali dati fosse respinta, i cittadini possono rivolgersi all'Autorità nazionale ungherese garante per la protezione dei dati e della libertà d'informazione. Tuttavia, non è chiaro se negando l'accesso ai dati, i titolari dei dati possano essere citati in giudizio, o se il ricorso al giudice sia possibile solo se tutti i ricorsi amministrativi sono stati respinti. In merito a questo punto, le disposizioni di legge sono ambigue. Si teme che le

autorità possano rinviare un procedimento a tal punto che il ricorso in giudizio diventi impraticabile. Tutto ciò suscita incertezza sul diritto di rivolgersi al giudice, che dovrebbe rappresentare una garanzia fondamentale per accedere a informazioni di pubblico interesse.

#### *Slovenia*

La Slovenia possiede un impianto normativo solido e completo in materia di accesso alle informazioni. È in seconda posizione nel Global Right to Information Rating, con un punteggio di 129, ma l'attuazione dell'impianto normativo è inadeguata. Il diritto d'accesso alle informazioni è regolamentato dalla legge sull'accesso alle informazioni pubbliche (ZDIJZ). I nuovi emendamenti presentati nel 2014 includono le società statali e comunali e le società a partecipazione pubblica, ma non i partiti politici. Oltretutto, l'attuazione della legge è lenta e questo compromette, nella pratica, l'accesso alle informazioni.

#### *Italia*

Nel maggio 2016, l'Italia ha approvato la legge sull'accesso all'informazione che permetterà a tutti i cittadini di accedere a tutti i documenti e ai dati della pubblica amministrazione con alcune limitazioni e senza dover motivare la richiesta.

#### **COMMENTO PER GLI INSEGNANTI:**

nel gioco "Carte dei termini" (Capitolo 8 di questo manuale) potrete trovare i termini "accesso alle informazioni" e "trasparenza".

Troverete alcuni suggerimenti su attività didattiche e strumenti per studenti e cittadini in genere, utili a trattare il tema dell'accesso alle informazioni pubbliche.

# CAPITOLO 8

## Giochi

### CARTE DEI TERMINI

**Scopo dell'attività:** insegnare i termini più importanti; iniziare un dibattito; scoprire equivoci e interpretazioni errate.

**Metodo:** discussione aperta, seguita da una sessione di apprendimento guidato.

**Strumenti:** schede stampate con le carte ritagliate.

**Tempo:** Domande agli studenti: circa 10 minuti. Apprendimento dei termini: circa 45 minuti.

### Istruzioni

#### FASE 1 - DOMANDE AGLI STUDENTI

Introdurre l'attività chiedendo agli studenti se hanno mai sentito parlare di corruzione; chiedere loro di fare degli esempi; spiegare che in questa attività scopriranno fenomeni che colpiscono la vita quotidiana e di cui non sono a conoscenza. È importante che non ci siano risposte giuste o sbagliate! Lo scopo di questa attività è esaminare ciò che i ragazzi sanno o non sanno sull'argomento. Quando introducete l'attività è importante menzionare che tutti gli esempi personali

possono essere raccontati in forma anonima (come "conoscevo qualcuno che è stato coinvolto in un caso di corruzione..."). Quando i casi sono troppo "scottanti" (es. casi politicizzati) o ci sono troppi esempi, cercate di guidarli verso casi che realmente colpiscono le loro vite.

#### Esempi di domande:

- Cosa sapete in merito alla corruzione?
- Siete mai stati soggetti, vittime o testimoni di casi di corruzione?
- Quali sono secondo voi gli effetti della corruzione?
- Chi è responsabile di fare qualcosa per combatterla?
- Dove può esserci corruzione?

Dopo vari esempi, chiudere la sessione e passare alla Fase 2.

#### FASE 2 - IMPARARE I TERMINI!

Le carte con i termini vengono distribuite agli studenti. Il gioco può essere realizzato in diversi modi:



- **A COPPIE** - Distribuire in modo casuale le carte con i termini ad ogni studente. Chiedere loro di leggere attentamente e spiegare il significato al compagno di banco. Durante questo esercizio dovrebbero usare parole proprie, e nella spiegazione non possono usare i termini forniti nella carta. Dopo aver ascoltato il termine, dell'altro alcuni studenti dovrebbero presentare il termine del compagno di banco (non il proprio) alla classe.

- **GARA TRA GRUPPI** - Dividere la classe in due gruppi. Uno studente viene chiamato a leggere in silenzio una carta, che cercherà di spiegare con proprie parole e facendo esempi ai suoi compagni divisi in gruppi, senza pronunciare il termine. Il primo gruppo che riesce a indovinare il termine guadagna un punto e si continua fino a che le carte non finiscono.

- **ABBINARE I TERMINI** - Le carte vengono stampate dividendo i termini dalle definizioni e dagli esempi. Ad ogni studente viene consegnato un termine, una definizione o un esempio, ed ognuno si alza e cerca nella classe chi ha le carte che si abbinano alla sua. Quando tutti gli abbinamenti sono completi (termine + definizione + esempio), con il supporto del professore, se necessario, ogni gruppo di tre studenti legge le carte di fronte alla classe.



## CARTE

### CONCETTI DA CAPIRE SULLA CORRUZIONE

#### ETICA

##### DEFINIZIONE

Una serie di standard (norme e regole socialmente accettate), basati sui valori, che influenzano decisioni, scelte e azioni di individui, governi, aziende. Ci guida nelle nostre azioni quando ci troviamo di fronte ad un bivio.

##### ESEMPIO

*La segue una persona che sceglie di agire onestamente e rifiuta la corruzione.*

#### INTEGRITA'

##### DEFINIZIONE

È una delle virtù umane più importanti. Consiste in un insieme di comportamenti e azioni che si ispirano a principi morali e standard etici, e che, se adottati da individui e istituzioni, creano una barriera contro la corruzione.

##### ESEMPIO

*Ne è dotata una persona che non cade mai in errore intenzionalmente e agisce coerentemente con quello che dice, pensa e crede.*

#### CORRUZIONE

##### DEFINIZIONE

La condotta di un soggetto che, in cambio di denaro oppure di altre utilità e/o vantaggi, agisce contro i propri doveri ed obblighi. È l'abuso di un potere pubblico ai fini di ottenere un vantaggio personale.

##### ESEMPIO

*La condotta di un sindaco di un Comune che favorisce un'azienda di un suo amico in cambio di un pagamento di denaro.*

#### WHISTLEBLOWER

##### DEFINIZIONE

È una persona che segnala un caso di corruzione all'interno dell'organizzazione o società in cui lavora. Deve essere protetto da specifiche procedure di tutela perché può essere soggetto a minacce, intimidazioni o maltrattamenti da parte del superiore.

##### ESEMPIO

*Lo è un insegnante che denuncia alle autorità che il Preside della scuola ha assunto la propria figlia come nuova insegnante invece di un altro candidato meglio qualificato. L'insegnante, come ritorsione, potrebbe essere licenziata dal Preside.*

#### CONFLITTO D'INTERESSI

##### DEFINIZIONE

Situazione in cui una persona detiene due posizioni lavorative che possono influenzarsi tra di loro. È una condizione che si verifica quando viene affidata una responsabilità decisionale a un soggetto che abbia interessi personali o professionali in conflitto con l'equità richiesta da tale responsabilità.

##### ESEMPIO

*Un professore che fa parte di una commissione di esami si trova a valutare, tra gli studenti, sua figlia. Questa condizione potrebbe portare a dei favoritismi e ad una mancanza di obiettività.*

## TECNICHE DI CORRUZIONE

### DONO

#### DEFINIZIONE

Regalo, omaggio. Se supera una certa soglia ed è utilizzato per ottenere un favore illecito, è assimilato alla corruzione.

#### ESEMPIO

*Una società che offre servizi informatici regala per Natale una bottiglia di vino di 50 euro ad un'azienda sua cliente. In questo caso è lecito.*

*Il proprietario di un'azienda regala un orologio di 500 euro ad un dipendente pubblico per velocizzare una pratica amministrativa della sua azienda. In questo caso è illecito.*

### NEPOTISMO

#### DEFINIZIONE

Quando qualcuno in posizione di potere favorisce un proprio parente attraverso l'assegnazione di incarichi o uffici, senza che questa persona sia adatta alla posizione in questione.

#### ESEMPIO

*Il Preside di una scuola assume sua figlia come insegnante nonostante non abbia le qualifiche necessarie alla posizione ed altri candidati abbiano invece qualifiche migliori delle sue.*

### TANGENTE

#### DEFINIZIONE

Sinonimo di bustarella o mazzetta. Somma di denaro pagata, ricevuta o pretesa in cambio di favori illeciti.

#### ESEMPIO

*Un ragazzo deve fare l'esame della patente, e paga una somma all'esaminatore perché chiuda un occhio durante il suo esame.*

### CLIENTELISMO POLITICO

#### DEFINIZIONE

Pratica disonesta per cui personaggi influenti o individui inseriti in amministrazioni pubbliche instaurano un sistema di favoritismi e scambi con chi non avrebbe alcun titolo per godere di tali favori.

#### ESEMPIO

*Una società influenza le decisioni politiche e riesce a vincere un appalto pubblico perché aveva sostenuto la campagna elettorale del partito al governo.*

### USO IMPROPRIO DI FONDI PUBBLICI

#### DEFINIZIONE

L'uso di denaro, che proviene dalle tasse dei cittadini e delle società, per scopi privati invece che per l'interesse pubblico, a vantaggio di coloro che sono al potere o di terzi.

#### ESEMPIO

*Un Parlamentare rendiconta come spese di servizio una vacanza con la famiglia ai Caraibi e si fa rimborsare i soldi dallo Stato.*

## COMPRAVENDITA DI VOTI

### DEFINIZIONE

Azione che può essere effettuata dai partiti politici prima delle elezioni e che consiste nel convincere i cittadini a votarli attraverso l' "acquisto" dei voti e non attraverso dibattiti o la presentazione dei programmi politici.

### ESEMPIO

*Un partito politico offre denaro o altri vantaggi a persone per ottenere il loro sostegno o dissuaderle dal votare per un altro partito.*

## RICICLAGGIO DI DENARO SPORCO

### DEFINIZIONE

Insieme di operazioni mirate a dare un aspetto lecito a capitali (somme di denaro) la cui provenienza è in realtà illecita, rendendone così più difficile l'identificazione e il successivo eventuale recupero.

### ESEMPIO

*Un politico porta i soldi di una tangente all'estero in un paradiso fiscale (es. Isole Cayman) e li "ripulisce" aprendo un'azienda fittizia.*

## CONCETTI SU DEMOCRAZIA ED ELEZIONI

### DEMOCRAZIA

#### DEFINIZIONE

Significa letteralmente "governo del popolo" (dal greco "demos = popolo" e "kratos" = governo). La caratteristica principale di questa forma di governo è che ogni cittadino autorizzato a votare può partecipare al processo decisionale pubblico.

#### ESEMPIO

*Atene è stata la prima forma di democrazia, nel VI secolo a.C..*

### DEMOCRAZIA DIRETTA

#### DEFINIZIONE

È il processo che permette ai cittadini di esercitare direttamente il potere legislativo (ossia proporre, esprimere il parere o abrogare una legge).

#### ESEMPIO

*Ne è un esempio il referendum del 1987 attraverso il quale fu abolita la produzione di energia nucleare in Italia.*

### SEPARAZIONE DEI POTERI

#### DEFINIZIONE

È una caratteristica molto importante nei Paesi democratici. I poteri legislativo, esecutivo e giudiziario sono separati funzionalmente e istituzionalmente e hanno il controllo l'uno sull'altro. Ciò evita l'abuso di potere ed è essenziale per mantenere la democrazia.

#### ESEMPIO

*In Italia il potere esecutivo è detenuto dal Governo, il potere legislativo dal Parlamento ed il potere giudiziario dalla Magistratura.*

44

### DEMOCRAZIA INDIRETTA

#### DEFINIZIONE

Dicesi di democrazia in cui il popolo elegge tramite pubbliche elezioni dei rappresentanti, i quali a loro volta decidono per i cittadini nelle opportune sedi istituzionali e rispettando i propri obblighi verso la costituzione e le leggi in vigore.

#### ESEMPIO

*Un organo che rappresenta tale forma di democrazia è il Parlamento italiano.*

## ELETTORE

### DEFINIZIONE

Status (condizione) di un cittadino adulto che ha diritto di voto o di essere eletto come membro del Parlamento, nonché rappresentante o sindaco di consigli regionali o locali, o membro del Parlamento europeo. Non hanno questo diritto coloro che sono stati condannati per reati gravi o la cui incapacità mentale è stata comprovata.

### ESEMPIO

*In Italia lo sono tutti i cittadini italiani maggiorenni per tutte le elezioni nazionali e locali e per i referendum, tranne l'elezione del Senato della Repubblica, per il quale lo sono i cittadini che abbiano compiuto 25 anni.*

## FINANZIAMENTO DI CAMPAGNE ELETTORALI

### DEFINIZIONE

Supporto finanziario da parte dello Stato o di individui privati e società ai partiti per sostenere le campagne elettorali. In questo settore la trasparenza è decisiva, per sapere come vengono spesi i soldi pubblici (se finanziamento pubblico) o per scoprire se un sostenitore (individuo o società) ottiene una posizione pubblica o un contratto favorevole in cambio del sostegno alla campagna (se finanziamento privato).

### ESEMPIO

*In Italia dal 2017 sarà abolito, quasi totalmente, quello pubblico e diventerà per la gran parte privato.*

## ELEZIONE DEMOCRATICA

### DEFINIZIONE

È la procedura in base alla quale i cittadini scelgono i membri del parlamento, delle regioni o degli enti locali.

### ESEMPIO

*La prima in Italia dopo il periodo fascista ed in cui le donne poterono votare, si tenne il 2 giugno 1946.*

## CAMPAGNA ELETTORALE

### DEFINIZIONE

Lo scopo di tale attività è la presentazione da parte dei politici e dei partiti dei propri programmi politici, la comunicazione con i cittadini e la conquista del voto. È importante affinché gli elettori siano consapevoli di chi votano e di quali siano i candidati che diano voce alla società.

### ESEMPIO

*Consiste in attività di propaganda come comizi, apparizioni televisive, interviste sui giornali, affissioni, volantini, in un periodo ben delimitato prima delle elezioni e fino a due giorni prima delle stesse.*

## SISTEMA ELETTORALE

### DEFINIZIONE

Sistema che permette ai cittadini di scegliere i propri rappresentanti in Parlamento attraverso il voto. Esistono vari sistemi, così come esistono vari metodi per il conteggio dei voti.

### ESEMPIO

*In Italia tale sistema prevede elezioni ogni cinque anni ed attualmente è, per i membri del Parlamento, di tipo proporzionale con premio di maggioranza.*

## LOBBYING

### DEFINIZIONE

La pratica del persuadere il legislatore a proporre, far passare o opporsi ad una certa legge o cambiamenti di una legge. Qualsiasi comunicazione diretta o indiretta da parte o per nome di gruppi organizzati e rivolta a pubblici ufficiali, decisori o rappresentanti politici, al fine di influenzare il processo decisionale di una legge.

### ESEMPIO

*È la professione di colui che è pagato da un'azienda per rappresentare gli interessi dell'azienda stessa di fronte ai decisori pubblici e attraverso incontri e contatti diretti.*

## CONCETTI SU TASSAZIONE E APPALTI

### APPALTO

#### DEFINIZIONE

Contratto con il quale una parte (appaltatore), solitamente un'impresa, assume il compimento di un'opera o di un servizio a favore di un'altra (ente appaltante) in cambio di un corrispettivo in denaro.

#### ESEMPIO

*Un'azienda di costruzioni partecipa e vince la gara per la costruzione della palestra della scuola.*

### APPALTO TRUCCATO

#### DEFINIZIONE

Una gara volontariamente cucita su misura per una determinata società. In questi casi il denaro pubblico viene speso senza competizione, e il vincitore è già stato deciso in anticipo. Un ente, i cui soldi provengono da fondi pubblici, dovrebbe invece spendere il proprio denaro attraverso competizioni.

#### ESEMPIO

*La scuola vuole costruire una nuova palestra e il preside elabora dei criteri di selezione che sono cuciti su misura per far vincere una determinata società.*

### TASSE/IMPOSTE

#### DEFINIZIONE

Denaro versato regolarmente e obbligatoriamente allo Stato da parte dei cittadini e delle società. La loro funzione principale è coprire le spese dello Stato per offrire strutture e servizi ai cittadini. (es. sanità, sistema scolastico, infrastrutture).

#### ESEMPIO

*I genitori le pagano ogni anno allo Stato per ottenere in cambio alcuni servizi, come la scuola per i propri figli e i servizi sanitari in caso di bisogno.*

## CONCETTI SULLA TRASPARENZA E L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI

46

### TRASPARENZA

#### DEFINIZIONE

Disponibilità di governi, enti, società, organizzazioni e individui a rivelare informazioni, norme, piani, procedimenti e azioni.

#### ESEMPIO

*La adotta una società che presta una particolare attenzione nel rendere pubbliche tutte le informazioni rilevanti, come ad esempio una gara aperta per un'assunzione di un nuovo operaio o un contratto con un governo.*

### ACCESSO ALLE INFORMAZIONI

#### DEFINIZIONE

Il diritto per legge di ottenere dal governo e dagli organismi pubblici dati rilevanti e di pubblica importanza. Tale diritto è spesso inserito nelle leggi sulla libertà d'informazione (es. Freedom of information Act).

#### ESEMPIO

*In Italia ogni cittadino gode di questo diritto e può pertanto far richiesta ad un ente pubblico di ricevere determinate informazioni di interesse pubblico (sancite dalla legge) se queste non sono già disponibili sul sito.*

## FOIA

### DEFINIZIONE

È l'acronimo di Freedom of Information Act (Legge sulla libera informazione).

Legge che permette ai cittadini l'accesso a tutti i documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi di privacy e pubblica sicurezza.

### ESEMPIO

*Grazie a questa legge nel 2006 in Inghilterra un ingegnere nucleare ha ottenuto l'accesso ai documenti che rilevano pericolosi difetti in un reattore nucleare. Si è potuto così correre ai ripari e sventare i rischi.*

## LA VIA VERSO LA DEMOCRAZIA

### Scopo dell'attività:

- Comprendere i principi della democrazia (diretta e indiretta)
- Capire i requisiti minimi per delle elezioni eque e democratiche
- Comprendere l'importanza e il funzionamento di base del sistema fiscale e degli appalti pubblici di un Paese
- Comprendere le minacce che possono intaccare una democrazia (in particolare quelle legate alla corruzione)
- Capire il ruolo di un cittadino attivo in una democrazia funzionante

**Metodo:** discussione aperta, di gruppo, disegno, presentazione

**Strumenti:** penne, colori, post-it, poster/lavagna a fogli, per gruppi di 3-5 studenti

**Tempo:** 45-90 minuti, a seconda delle conoscenze pregresse degli studenti

### Istruzioni

#### INTRODUZIONE GENERALE

Spiegare lo scopo dell'attività agli studenti, sottolineando che questo gioco si concentra sulla comprensione di una democrazia ben funzionante e non ha nessun riferimento ai Paesi esistenti. Creare gruppi di 3-5 studenti prestando attenzione all'equilibrio di genere e alla compresenza di ragazzi attivi e meno attivi. Dare ad ogni gruppo una lavagna a fogli/poster, 10-12 post-it, penne, colori. Spiegare loro che nel corso di questo gioco saranno i fondatori di un nuovo Paese che sarà istituito su una nuova isola. Il loro compito è quello di creare (o almeno mettere le basi) per un Paese che abbia i migliori sistemi elettorale, fiscale e di spesa.

## INTRODUZIONE STORICA

Prima di iniziare l'attività ripassare in maniera generica alcuni temi già affrontati durante gli studi:

- democrazie antiche (es. in Grecia);
- il significato della parola "democrazia" ("governo del popolo");
- i diversi tipi di democrazie (dirette e indirette);
- i sistemi opposti alle democrazie (dittatura, ecc.).

## ATTIVITÀ 1

Chiedete ai ragazzi di ideare il proprio Paese attraverso la creazione di un "Poster Paese". Ai ragazzi è richiesto in particolare di:

- Ideare il nome del Paese;
- Disegnare una bandiera (con una breve spiegazione);
- Dare un nome all'edificio più importante del loro Paese (es. il Parlamento);
- Elaborare i principi più importanti del loro sistema elettorale:
  - Ogni quanto ricorrono le elezioni, chi può eleggere e chi può essere eletto, democrazia diretta o indiretta, periodi di sospensioni e equilibri dei poteri;
  - Separazione dei poteri;
  - Campagna elettorale.

## ATTIVITÀ 2

Chiedere loro come hanno in programma di sostenere finanziariamente il loro Paese sapendo che non ci sono materie prime naturali illimitate come il petrolio, oro, gas, ecc.. Ai ragazzi è richiesto in particolare di:

- Decidere quali devono essere i soggetti da tassare;
- Decidere quale percentuale (all'incirca);
- Avere un dibattito sulla questione di chi o cosa dovrebbe essere finanziato con

fondi pubblici (domande consigliate: tutti i livelli /le forme /i tipi di istruzione? l'alloggio e la salute? quale parte dovrebbe essere finanziata da risorse private?);

- Avere un elenco su quali sono gli istituti / le persone che dovrebbero decidere sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (domande consigliate: esiste una regola sul conflitto di interessi?);
- Avere una dichiarazione sul livello di trasparenza delle informazioni nel Paese e durante una procedura di appalto pubblico.

## ATTIVITÀ 3

Ogni gruppo ha circa 2-4 minuti per introdurre il proprio Paese, mostrando la carta Paese e spiegando il sistema elettorale, fiscale, degli appalti. Alla fine dell'attività il professore avvia un dibattito al fine di verificare se gli studenti hanno capito i concetti principali, o almeno se sono in grado di porsi delle domande rilevanti su di essi.

## COS'È UNA DEMOCRAZIA?

**Scopo dell'attività:** Rafforzare i concetti principali di un sistema democratico

**Metodo:** discussione aperta

**Strumenti:** cartoncini rossi e verdi

**Tempo:** 30 minuti, a seconda del numero di domande

## Istruzioni

Questa è un'attività che può essere fatta per verificare se gli studenti hanno compreso i principi alla base di una democrazia. I ragazzi si siedono in cerchio e ricevono ognuno un cartoncino verde ed uno rosso. Il professore legge a voce alta un evento che può verificarsi o meno in una democrazia e gli studenti sollevano una carta se pensano che l'evento sia

accettabile (carta verde) o meno (carta rossa) in una democrazia. Le situazioni possono riferirsi a notizie di attualità nazionali o estere, o possono essere inventate. Alcuni esempi:

- Un giornalista è arrestato perché ha pubblicato un articolo che critica il governo;
- L'accesso ai documenti della pubblica amministrazione è garantito a tutti i cittadini attraverso una Legge di accesso alle informazioni.

Dopo ogni situazione, controllare le risposte degli studenti e discuterle, in particolare quando ci sono opinioni diverse. Cercare di fare collegamenti con gli eventi di attualità.

## GIOCHI DI RUOLO

### Mettere in scena una situazione

Scopo dell'attività: dimostrare come funziona la corruzione e quali sono le reazioni possibili.

**Metodo:** gioco di ruolo, seguito da una sessione di apprendimento guidato

**Strumenti:** situazioni stampate su foglietti

### Tempo:

- Introduzione all'attività: circa 2-3 minuti
- Esecuzione del gioco di ruolo: circa 2-3 minuti ogni situazione
- Discussione sul gioco di ruolo: circa 2-5 minuti ogni situazione

### Istruzioni

Introdurre l'attività chiedendo agli studenti se hanno mai fatto giochi di ruolo. In caso contrario, spiegare che in questa attività ciascuno riceverà un foglietto che riporta una situazione e un nome. Devono 'recitare' come se fossero attori, ma senza un copione. Sebbene il foglietto gli offra un punto di partenza per la discussione possono reagire nel modo che ritengono più appropriato. Tutti devono ricordare che non ci sono risposte sbagliate o cattive interpretazioni, e tutti gli approcci e le risposte vanno apprezzati e accettati. Si consiglia di chiedere agli attori di usare il proprio corpo, la propria gestualità, ed il proprio modo di fare per sottolineare ciò che vogliono esprimere. Quando recita una coppia di studenti, chiedere agli altri di prendere appunti. Dopo ogni gioco di ruolo, chiedere di identificare i gesti più importanti, le frasi, ecc.

## SITUAZIONE 1 - SPORT

**A:** Marco e Luca sono stati migliori amici per anni e decidono di fare qualcosa insieme nel loro tempo libero: giocare nella squadra di basket della scuola. La squadra si allena duramente ogni giorno e ottiene buoni risultati; lo scorso anno ha vinto i campionati regionali. I ragazzi sono i più bravi della squadra. Quest'anno vogliono vincere ancora e il torneo annuale è previsto tra pochi giorni. L'allenatore parla con Marco dopo la scuola e gli chiede di farsi da parte nella prossima partita e non segnare alcun gol, perché il vincitore del torneo è già stato deciso e sarà il loro sfidante.

**Compito per lo studente:** *Che cosa faresti se tu fossi Marco?*

**B:** Una volta a settimana, Sara, invece di fare la lezione di educazione fisica, va in piscina. A Sara non piace nuotare e cambiarsi davanti agli altri. Ha però un piano in mente: andare dal medico e riferirgli di avere un'allergia al cloro che le provoca irritazione agli occhi e alla pelle. Il medico vuole però fare dei test ulteriori.

**Compito per lo studente:** *Sara non vuole fare il test perchè sa che sta mentendo. Che cosa potrebbe fare per evitare il test?*

## SITUAZIONE 2 - UNIVERSITÀ

**A:** Anna è una ragazza di campagna che frequenta un'università prestigiosa e abita in affitto. Si trova nel periodo degli esami ma non ha avuto molto tempo per studiare perché ha dovuto lavorare. È una studentessa molto coscienziosa e non vuole essere bocciata all'esame, quindi decide di contattare il professore.

**Compito per lo studente:** *Cercare di capire in maniera discreta se c'è un modo per passare l'esame (mazzetta, favori sessuali).*

**B:** Il professor Rossi lavora per l'università da molto tempo, ma non ha una posizione dirigenziale. La direzione non gli fornisce un'auto aziendale, sebbene ne abbia bisogno. Il lavoro è molto importante per lui, e cerca sempre di svolgerlo in modo corretto.

**Compito per lo studente:** *Stai a te decidere. Metteresti a repentaglio la tua reputazione accettando un'offerta per ottenere un'auto?*

### SITUAZIONE 3 - CONCORSO DI BELLEZZA

**A:** C'è una gara di bellezza all'interno dell'istituto. Tutti sono in attesa di sapere qual è la nuova Miss. La giuria è composta da un gruppo di 5 studenti all'ultimo anno che sono stati coinvolti nelle iniziative studentesche per anni. Giovanni è il giudice più conosciuto: se vota per un candidato, gli altri lo seguono a ruota. Anche la ragazza di Giovanni, Sara, partecipa al concorso. Giovanni dà il suo voto a Sara, che vince il concorso.

**Compito per lo studente:** *Far capire a Giovanni quale sarebbe stato il metodo migliore per votare.*

**B:** Maria è una studentessa che ha partecipato al concorso di bellezza. Si è impegnata molto per vincere: ha fatto tanto sport, è andata dal parrucchiere e ha fatto la manicure. Sara invece non si è preparata per niente al concorso. Maria non capisce perché Sara abbia vinto e lei no.

**Compito per lo studente:** *Decidere chi dovrebbe vincere il concorso.*

### SITUAZIONE 4 - BANDO PER L'UNIFORME DELLA SCUOLA

**A:** Silvia è un dirigente scolastico e vorrebbe far indossare un'uniforme ai suoi studenti. Indice un bando per la realizzazione dell'uniforme e vi partecipano 5 aziende. Anna, un manager molto influente di H&M e Silvia sono molto amiche. Una volta Anna aveva dei problemi e Silvia le ha offerto il suo aiuto. Per questo Anna le ha promesso di ricambiarle il favore. Il dirigente della scuola affida la realizzazione delle uniformi a H&M.

**Compito per lo studente:** *Pensi che sia giusto che H&M abbia vinto la gara?*

**B:** Vanity, un'altra azienda di vestiti specializzata in uniformi scolastiche, produce l'80% delle uniformi nelle scuole. H&M non è invece mai stata selezionata per questo tipo di realizzazione.

**Compito per lo studente:** *Se hai risposto affermativamente alla prima domanda, pensi ancora che sia giusto che la gara sia stata vinta da H&M? Se hai risposto negativamente, qual è la motivazione?*

## SITUAZIONE 5 - PERMESSO EDILIZIO

**A:** Giuseppe vuole rinnovare e allargare la casa delle vacanze. Per iniziare i lavori ha bisogno di un permesso ufficiale dall'autorità locale. Si reca così negli uffici del Comune dove c'è una lunga fila da fare e Giuseppe ha fretta perché dovrebbe incontrare l'ingegnere dell'impresa dei lavori. È sotto pressione per il poco tempo a disposizione, ma è anche una persona onesta e non vorrebbe ricorrere a metodi scorretti.

**Compito per lo studente: Cercare di declinare un'offerta per "saltare la fila" in cambio di una tangente.**

**B:** Tommaso lavora per il comune da dieci anni, e non va in vacanza da tre anni. È un uomo affabile, piace a tutti in ufficio, e i suoi colleghi sono disposti a chiudere un occhio se fa i propri interessi sul luogo di lavoro. In qualità di amministratore, Tommaso ha il potere di trattare alcuni casi fuori dal turno di lavoro, ma in queste situazioni ha l'abitudine di chiedere sempre qualcosa in cambio.

**Compito - cercare di convincere Giuseppe che è normale saltare la fila e nessuno sarà danneggiato se accetta l'offerta. Cercare di rendere l'offerta molto allettante: comparare il tempo risparmiato al costo.**

### FARE UN PASSO IN AVANTI

Questo è un gioco di ruolo molto complesso fatto per gruppi di medie dimensioni. Affronta in generale i temi dei diritti umani, delle discriminazioni, della povertà e dell'esclusione sociale con una particolare attenzione alla corruzione. La versione originale di questo gioco si può trovare nell'opuscolo del Consiglio Europeo: COMPASS – Un manuale sui diritti umani per l'istruzione dei giovani.

#### Scopo dell'attività:

- Promuovere l'empatia verso chi è diverso.
- Sensibilizzare i ragazzi sulle disuguaglianze che sono cause ed effetto della corruzione
- Promuovere una comprensione sulle possibili conseguenze personali della corruzione

**Metodo:** gioco di ruolo, seguito da discussione

#### Strumenti:

- Carte dei personaggi
- Uno spazio aperto (un corridoio, una stanza ampia o spazio esterno).

**Tempo:** 1 ora

#### Istruzioni

1. Introducete l'attività chiedendo agli studenti se hanno mai immaginato di essere qualcun'altro; chiedete loro di fare degli esempi; spiegate che in questa attività dovranno immaginare di essere qualcun'altro.
2. Spiegate che tutti prenderanno una carta con la loro nuova identità e potranno usare la carta di ruolo per sviluppare il proprio personaggio. Dovrebbero leggere

la carta in silenzio e non far sapere a nessuno chi sono. Se uno studente non capisce il significato di una parola sulla sua carta, dovrebbe sollevare in silenzio la mano e aspettare che qualcuno si avvicini per fornirgli delle spiegazioni.

**3.** Cercate di ridurre al minimo le domande all'inizio. Spiegare che anche se non hanno molte informazioni sul personaggio, è sufficiente che usino l'immaginazione e anche i loro stereotipi.

**4.** Chiedete agli studenti di rimanere assolutamente in silenzio mentre si posizionano uno a fianco all'altro, come in una linea di partenza, tenendosi per mano. La linea rappresenta una società integrata in cui tutti hanno gli stessi diritti e opportunità; i ragazzi devono tenersi per mano finché possono, ma in caso di bisogno, possono lasciare gli altri indietro. Se avete più studenti che carte, chiedete agli altri di stare in silenzio e fungere da osservatori esterni. Quando si sono allineati, spiegate che state per descrivere alcune situazioni che potrebbero accadere ai loro personaggi. Le diverse situazioni possono portare a fare un passo avanti o un passo indietro. Se la situazione non si applica al personaggio, si rimane fermi.

**5.** Leggete le situazioni una per volta. Fate delle pause tra una descrizione e l'altra per permettere agli studenti di prendere la propria decisione, di fare un passo avanti o rimanere fermi. Invitarli a guardarsi intorno per veder dove sono gli altri.

**6.** Al termine dell'attività, chiedete al primo e all'ultimo della fila come si sentono riguardo la propria posizione. Chiedete a turno a ogni studente di descrivere il ruolo assegnatogli. Dopo che gli studenti si sono presentati, chiedere di osservare dove si trovano alla fine dell'attività.

#### **Interrogazione e valutazione:**

Interrogate gli studenti sull'attività svolta ponendo le seguenti domande:

- Cos'è successo in questa attività?
- Quanto facile o difficile è stato recitare il vostro ruolo? Quanto difficile è stato prendere le decisioni?
- Come immaginate fosse la persona che stavate interpretando? Conoscete qualcuno così?
- Come vi sentivate nei panni di quella persona? Era una persona proprio come voi?

#### **Collegate l'attività a questioni di corruzione ponendo domande quali:**

- Qual è il significato della distanza? Qual è la conseguenza più evidente della corruzione nel gioco?
- Quale ruolo ha giocato il tuo personaggio nella decisione di fare un passo avanti o dietro? Quanto ha giocato la sua condizione economica? Quanto la cultura e il background familiare?
- Che ruolo ha la corruzione nel decidere di fare un passo avanti o stare fermi?
- Nella vita reale, queste domande sarebbero mai state poste a voce alta? Se sì, chi le porrebbe, e in caso contrario, perché non sarebbero potute essere poste a voce alta?
- Chi era 'responsabile' della corruzione nel gioco di ruolo?
- La corruzione offriva una posizione migliore o non c'era differenza?
- Qual è la risposta di coloro che hanno visto qualcuno beneficiare della corruzione? Qual è stata la loro reazione?

#### **Suggerimenti per l'insegnante:**

- Preparate le vostre carte di ruolo! Quelle fornite qui servono da esempio; si possono introdurre molti altri argomenti. Più le vostre carte di ruolo riflettono il mondo in cui vivono i vostri studenti, più impareranno dall'attività.
- Adattate i ruoli per evitare di imbarazzare studenti la cui situazione particolare potrebbe riflettere quella di uno dei ruoli.

- È molto importante che gli studenti rimangano in silenzio quando ricevono la loro carta, immaginino la vita della persona che rappresentano, e si muovano in avanti secondo la vita di quella persona. Il silenzio non solo contribuisce a creare suspense sull'identità degli studenti, ma aiuta a mantenere la concentrazione sul ruolo e a evitare distrazioni.
- Siate sicuri che ogni studente abbia la possibilità di parlare durante l'interrogazione finale. Questa attività può richiamare forti emozioni, e più gli studenti riescono a esprimersi e a esprimere i propri sentimenti, maggiore sarà il significato ricavato. Passate più tempo sull'interrogazione se necessario.
- Questa attività può essere facilmente svolta all'aperto o in una grande stanza. Mantenete gli studenti nella loro posizione finale quando rivelano il proprio ruolo, in quanto gli studenti hanno bisogno di supporti visivi per riconoscere la disparità e associarla al ruolo della persona. Tuttavia, siate certi che gli studenti riescano a sentirsi durante l'interrogazione, mettendoli in cerchio o portandoli al centro.
- Il potere di questa attività sta nell'impatto del vedere realmente la distanza che aumenta tra i partecipanti, specialmente alla fine.
- Durante la fase di interrogazione e valutazione cercate di capire quanto gli studenti conoscevano le vite della persona che hanno interpretato: era per esperienza personale o tramite altre fonti d'informazione (es. altri studenti, adulti, libri, mezzi di comunicazione, barzellette)? Provocateli chiedendo loro se le fonti d'informazione erano affidabili. In questo modo potete spiegare come funzionano gli stereotipi e i pregiudizi.

## CARTE DI RUOLO

Distribuite le carte ai ragazzi.

- 1.** Hai 18 anni. Vivi in questa città ma i tuoi genitori si sono trasferiti qui da un altro Paese dell'UE. Parli la lingua del Paese in cui vivi, ma non sei un cittadino di quel Paese. Entrambi i tuoi genitori hanno lavori precari, ma hanno un alto senso delle regole e non infrangerebbero mai la legge per risparmiare.
- 2.** Tuo padre svolge lavori temporanei e precari e a volte cerca di trovare sotterfugi, anche non propriamente leciti, per risparmiare. A scuola fai il minimo indispensabile e non ti piace esporti troppo. Le difficoltà che hai avuto ad integrarti ti hanno portato ad avere poca fiducia nelle istituzioni.
- 3.** Tu e i tuoi fratelli vivete in una bella villetta con un grande giardino e una piscina. Tutta la tua famiglia è composta da dottori. Tutti si sono sempre comportati rettamente e hanno un alto senso delle regole.
- 4.** Tuo padre ha una posizione di rilievo in una banca della tua città, tua madre si occupa della famiglia e ha molto tempo libero. Tua madre ti segue molto nei compiti e riesci ad avere buoni risultati. A tuo padre piace fare le cose nel modo più veloce ed efficiente, a volte anche scavalcando qualche regola.
- 5.** Vivi da solo in un appartamento in città. Tua madre è impiegata. Sei uno studente molto bravo e attivo e ti piace impegnarti in cause comuni e giuste, perché tua madre ti ha trasmesso un alto senso della comunità e della giustizia.
- 6.** Sei uno studente straniero di 16 anni. Vivi nei sobborghi di una piccola città, in una vecchia casa che necessita di manutenzione. Hai quattro fratelli e sorelle.

Frequenti la scuola, ma sei stato bocciato già due volte.

**7.** Sei nato con un handicap e devi usare una sedia a rotelle. Vivi in un appartamento in città con i tuoi genitori e le tue sorelle. Entrambi i tuoi genitori sono insegnanti, si impegnano nel loro lavoro e sono impegnati in attività di volontariato per garantire maggiori diritti alle persone svantaggiate. Ti piace studiare e a scuola sei molto bravo. Vorresti candidarti come rappresentante di istituto.

**8.** Sei stato adottato da piccolo e sei cresciuto in una famiglia benestante che vive in una località di collina fuori città. Non ti piace molto studiare però partecipi a tutte le recite, perché sei bravo a cantare e ballare.

**9.** Sei figlio unico. Vivi in un condominio in città con i tuoi genitori. Tuo padre è operaio e tua madre lavora in posta. I tuoi sono molto diligenti sul posto di lavoro e molto leali verso gli altri e tu li ammiri per questo. Sei molto portato per lo studio e per lo sport.

**10.** Sei il figlio del sindaco. Hai uno stile di vita abbastanza agiato e i tuoi genitori soddisfano la maggior parte dei tuoi desideri. A scuola sei svogliato e non sei molto interessato a quello che ti succede intorno.

**11.** Ti sei trasferito a sei anni nella città in cui abiti per motivi di lavoro dei tuoi genitori. I tuoi genitori non si sono integrati molto bene, ma tu sì; sei carismatico,

intraprendente e intelligente, hai molti amici, e tutti ti cercano perché sei molto leale e sincero. Pratichi uno sport.

**12.** Tu e tua sorella siete nati nella città in cui abiti, ma i vostri genitori no. Vai a scuola e quando puoi svolgi lavori stagionali. Non riesci ad avere molto tempo per studiare ma riesci a cavartela. Sia tua madre che tuo padre hanno cambiato più lavori nell'arco della loro vita e cercano di barcamenarsi tra le tasse e le spese quotidiane.

**13.** Hai appena compiuto 18 anni e vivi da solo, mantenuto a distanza dai tuoi genitori che sono liberi professionisti. I tuoi hanno sempre saputo come cavarsela nella loro vita. Studi, partecipi a molte attività ed esci molto.

**14.** Vivi con i tuoi genitori che hanno una piccola attività commerciale. Non andate d'accordo. Passi molto tempo fuori casa e a scuola sei svogliato. Ti hanno ritirato la patente per diversi mesi per guida in stato di ebbrezza.

**15.** Vivi in una villa. I tuoi genitori hanno molte proprietà che hanno ereditato. Tu e la tua famiglia frequentate una cerchia abbastanza ristretta e benestante. Tu sei molto sicuro di te e a scuola hai ottimi voti.

**16.** Tuo padre è un Parlamentare, va spesso a Roma e quando torna ti porta sempre un regalo. Tua madre è medico primario nell'ospedale della tua città. A scuola hai buoni voti e ti piacciono la musica e lo spettacolo.

**17.** Hai 17 anni, tuo padre è un ricco imprenditore e sta poco a casa perché si reca spesso in Svizzera. Anche tua madre passa molto tempo all'estero per lavoro. Tu sei spesso da solo, non ti piace impegnarti a scuola mentre ti piace praticare sport.

**18.** I tuoi genitori hanno un ristorante, si lamentano sempre per le tante tasse che devono pagare e riescono a mettere da parte pochi soldi a fine mese. Preferisci aiutare loro al ristorante piuttosto che studiare. Ti impegni poco a scuola e non hai molti amici.

**19.** Vivi in un quartiere ad alta concentrazione mafiosa e sai chi sono le famiglie che "comandano". I tuoi genitori hanno un piccolo negozio di abbigliamento e vogliono vivere tranquilli. Non ti piace andare a scuola e sei già stato bocciato. Adori la musica rap e "dare spettacolo".

**20.** I tuoi genitori lavorano nel terzo settore, non guadagnano tanto ma hanno dei forti ideali, hanno sempre fatto il loro dovere, conducono una vita parca e si dedicano molto al volontariato. Hanno cercato di trasmetterti i loro valori: tu hai sempre studiato e non hai mai chiesto loro troppo, ma ultimamente ti stai lasciando influenzare da un gruppo di tuoi compagni, che sono meno diligenti e più "furbetti".

## SITUAZIONI

Leggete le seguenti situazioni a voce alta. Dopo aver letto ogni situazione, dare il tempo agli studenti per fare un passo in avanti o indietro e per vedere dove si trovano in relazione agli altri.

### **1. Per costruire la vostra casa la tua famiglia chiama:**

**a.** una ditta straniera che assume lavoratori in nero, così potete risparmiare  
PASSO AVANTI

**b.** una ditta più costosa, che conoscete da tempo, e che sapete che opera sempre in regola  
PASSO INDIETRO

### **2. Uno dei tuoi genitori partecipa spesso alle gare d'appalto/ai concorsi pubblici e:**

**a.** riesce spesso a vincerle perché conosce le persone giuste e le tecniche, non propriamente legali, per farlo  
PASSO AVANTI

**b.** non riesce mai a vincerne una perché non ha le conoscenze giuste  
PASSO INDIETRO

### **3. Quando svolgono il proprio lavoro, i tuoi genitori:**

**a.** non sempre emettono la fattura perché altrimenti dovrebbero pagare troppe tasse  
PASSO AVANTI

**b.** emettono sempre la fattura e pagano



tutte le tasse  
PASSO INDIETRO

**4. Dovete costruire la nuova casa ma ci vuole molto tempo per ottenere i permessi.**

a. pagate una piccola mazzetta al dipendente comunale per ottenere il permesso velocemente  
PASSO AVANTI

b. aspettate il tempo necessario, non volete "favori" da nessuno per velocizzare la pratica  
PASSO INDIETRO

**5. Tuo padre/tua madre svolge la sua attività in regola con tutte le normative. Una grossa società concorrente gli/le chiede di non presentarsi ad una gara d'appalto, dietro pagamento di una tangente:**

a. lui/lei accetta e intasca il guadagno  
PASSO AVANTI

b. lui/lei non accetta ma non riesce a preparare la gara perché l'azienda concorrente fa in modo che sia sottoposta a controlli ripetuti  
PASSO INDIETRO

**6. Tra poco più di un mese ci saranno le elezioni nel tuo Comune. Ti offrono del denaro per votare un determinato candidato alle elezioni:**

a. accetti  
PASSO AVANTI

b. non accetti  
PASSO INDIETRO

**7. Un poliziotto ti ha fermato perché andavi troppo veloce in motorino. Il poliziotto ti fa capire che potrebbe chiudere un occhio in cambio di un favore:**

a. tu accetti  
PASSO AVANTI

b. tu non accetti e paghi la multa  
PASSO INDIETRO

**8. Devi prendere il pullman:**

a. non compri il biglietto perché pensi che il controllore non passerà  
PASSO AVANTI

b. fai sempre il biglietto ed anche questa volta vai a comprarlo prima di prendere il pullman  
PASSO INDIETRO

**9. I tuoi genitori stanno bene economicamente e non avrebbero diritto ai sussidi scolastici:**

a. per ottenere uno sconto sulle tasse scolastiche, non dichiarano completamente quanto guadagnano  
PASSO AVANTI

b. dichiarano esattamente quanto guadagnano e quindi pagano l'intera retta scolastica  
PASSO INDIETRO

**10. Non sei molto preparato per l'esame di maturità:**

**a.** tuo padre, che è una persona importante, va a parlare coi professori per assicurarsi che non sarai bocciato  
PASSO AVANTI

**b.** non riesci a rispondere bene alle domande e vieni bocciato  
PASSO INDIETRO

**11. Vorresti fare l'artista televisivo:**

**a.** tuo padre, tramite le sue conoscenze, riesce a farti partecipare ad un famoso concorso televisivo  
PASSO AVANTI

**b.** rinunci in partenza perché non conosci persone che ti possono raccomandare  
PASSO INDIETRO

**12. La tua famiglia fa molti investimenti sui quali deve pagare molte tasse. I consulenti vi hanno consigliato di aprire un conto all'estero per pagare meno tasse:**

**a.** la tua famiglia accetta  
PASSO AVANTI

**b.** preferite lasciare i soldi in Italia e pagare le tasse nello Stato dove abitate  
PASSO INDIETRO

**13. Finito il liceo hai deciso di fare medicina all'università:**

**a.** sai che non sarà difficile trovare lavoro perché i tuoi genitori lavorano nel settore e possono raccomandarti  
PASSO AVANTI

**b.** le materie mediche ti piacciono, ma sai che sarà molto difficile poter intraprendere una carriera, perché non hai conoscenze nel settore  
PASSO INDIETRO

**14. La tua scuola offre un viaggio studio allo studente più meritevole. Tu sei uno degli studenti più bravi:**

**a.** tuo padre è influente, conosce bene i professori e riesce a farti vincere il viaggio studio  
PASSO AVANTI

**b.** la borsa di studio è vinta dal tuo compagno perché ha il padre influente e conosce bene i professori  
PASSO INDIETRO

**15. Devi fare l'esame della patente e la macchina ti serve per raggiungere il luogo del lavoro estivo che hai bisogno di fare per arrotondare. Sai di non essere molto bravo alla guida, perché non hai fatto abbastanza esercitazioni. Conosci però l'esaminatore:**

**a.** gli porti un regalo per farti passare l'esame ed ottieni la patente nonostante alcuni errori alla guida  
PASSO AVANTI

**b.** non sfrutti la tua conoscenza. L'esame va male e devi riprovarlo il mese dopo  
PASSO INDIETRO

**16. Devi operarti di appendicite. Non è urgente ma la lista di attesa è lunga:**



a. i tuoi genitori conoscono il primario che ti permette di saltare la fila ed essere operato il giorno stesso dal migliore dei medici

PASSO AVANTI

b. aspetti molto tempo prima di essere operato e ti tieni il dolore per settimane

PASSO INDIETRO

### 17. Se trovate un portafoglio per terra con dei soldi:

a. tenete i soldi ma portate il portafoglio ai carabinieri

PASSO AVANTI

b. riportate sia i soldi che il portafoglio ai carabinieri

PASSO INDIETRO

### 18. Tua madre scopre durante il lavoro che alcuni suoi superiori compiono degli atti illeciti:

a. fa finta di non aver visto nulla e continua il suo lavoro come ogni giorno

PASSO AVANTI

b. denuncia il fatto ad un organismo interno, ma pochi mesi dopo riceve una lettera di licenziamento

PASSO INDIETRO

## IL TRIBUNALE

Scopo dell'attività: rendere gli studenti consapevoli delle motivazioni che spingono a corrompere e delle conseguenze negative della corruzione  
Sviluppare capacità di dibattere sui "pro" e "contro" della corruzione

*Metodo:* gioco di ruolo

*Strumenti:* non è necessario nessuno strumento in particolare, a parte un'aula come luogo per recitare

*Tempo:* 15 minuti per ogni caso

### *Istruzioni:*

Gli studenti vengono divisi in tre gruppi: uno reciterà la parte della giuria, uno dell'accusa ed uno della difesa. Il professore leggerà una situazione di corruzione. Si può scegliere una delle situazioni del gioco "Fai un passo in avanti" come, per esempio:

- Devi operarti di appendicite. Non è urgente ma la lista di attesa è lunga. I tuoi genitori conoscono il primario che ti permette di saltare la fila ed essere operato il giorno stesso dal migliore dei medici.

Oppure altre situazioni. Altri esempi:

- Un gruppo di studenti organizza un ballo della scuola. La scuola può contribuire con una piccola somma. Un ragazzo conosce una persona che

può fornire l'attrezzatura e convince la scuola a retribuire tale persona senza un bando pubblico, anche se non è un professionista.

- Uno studente ha dei problemi con i compiti di matematica. Il suo insegnante di matematica si offre di fargli delle ripetizioni private. Come segno di riconoscimento, lo studente gli regala una bottiglia di vino, dei cioccolatini e dei fiori ed il professore li accetta.

Il professore spiega agli studenti che ogni gruppo deve comportarsi in modo professionale, come se fosse all'interno di un tribunale: l'accusa deve produrre i capi di accusa contro le persone sospettate di corruzione o reati simili (es. la madre ed il dottore), e la difesa deve trovare delle motivazioni per difendere il comportamento corrotto, al di là dell'opinione personale di ognuno. Entrambi i gruppi hanno 5 minuti per preparare i rispettivi discorsi con argomentazioni solide a supporto delle loro tesi; seguono pochi minuti in cui ogni gruppo, a turno, espone la propria arringa e risponde alle argomentazioni dell'altra parte. È importante che durante il dibattito ognuno parli a turno e le voci non si sovrappongano. Dopo il dibattito arriva il turno della giuria che, dopo alcuni minuti di seduta per valutare le argomentazioni di entrambe le parti, espone il verdetto di fronte alla classe. Il processo può essere ripetuto più di una volta scegliendo altre situazioni e facendo ruotare i ruoli degli studenti.

## **ATTIVITÀ PER ROMPERE IL GHIACCIO E DI RISCALDAMENTO**

Questi esercizi mirano a costruire la coesione del gruppo, rafforzare la solidarietà e ridare energia agli studenti tra un gioco e l'altro.

### *Squalo del colore*

Chiedete agli studenti di stare in piedi nel centro della stanza. Spiegate loro che direte un colore e una parte del corpo. Devono toccare quella parte del corpo con qualsiasi cosa che sia del colore menzionato.

Es. "Rosso, gomito!" E tutti cercheranno di toccare con il gomito la maglia rossa di qualcuno.

### *Stare in fila*

Chiedere agli studenti di allinearsi in base a caratteristiche strane.

Es. In ordine dietro alla persona che ha il numero di scarpe più piccolo / il primo nato nell'anno / chi pesava meno alla nascita / chi ha i capelli più lunghi / chi ha più fratelli o cugini / ecc.

### *Ripetere i termini*

Chiedere agli studenti di ripetere quanti più termini possibili riguardanti la corruzione. Il vincitore può scegliere l'esercizio seguente.

### *Canzone rap*

Chiedere agli studenti di scrivere una canzone rap di almeno quattro frasi in non più di cinque minuti. La canzone deve contenere alcuni termini riguardanti la corruzione.

### *Il dilemma*

Preparare alcune affermazioni relative a diversi scenari di corruzione.

**1.** Tracciare una linea sul pavimento con il gesso o lo scotch.

**2.** Spiegare che la destra della linea rappresenta la condivisione dell'affermazione, la sinistra il disaccordo. La distanza dalla linea rappresenta il livello di condivisione o del disaccordo: più si è lontano dalla linea, più si è in accordo o in disaccordo. Le mura della classe rappresentano il limite. Se si rimane vicino alla linea, significa che non si ha un'opinione.

**3.** Leggere la prima affermazione.

**4.** Dire agli studenti di posizionarsi da una parte o l'altra della linea.

**5.** Chiedere agli studenti di motivare la loro posizione, facendo parlare chiunque voglia esprimere la sua opinione.

**6.** Dare la possibilità agli studenti di cambiare la loro posizione, motivando il cambiamento di opinione.

## Note



